



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

POLÍTICAS DE EMPREGO NA UNIÃO EUROPÉIA (1995-2007): A EUROPA SOCIAL, UMA UTOPIA?

Rita Petra Kallabis

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. José Dari Krein.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Rita Petra Kallabis** em 18/08/2009 e orientada pelo Prof. Dr. José Dari Krein.*

CPG, 18/08/2009


Campinas, 2009

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

K125p	Kallabis, Rita Petra
	Políticas de emprego na União Européia (1995-2007): a Europa social, uma utopia? / Rita Petra Kallabis. -- Campinas, SP: [s.n.], 2009.
	Orientador : Jose Dari Krein Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
	1. Política de emprego – União Européia. 2. Mercado de trabalho – Europa. I. Krein, Jose Dari. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
	09-025-BIE

Título em Inglês: Employment policies in the European Union (1995-2007): the social Europe – an utopia?

Keywords: Employment policies – European Union ; Labour market - Europe

Area de Concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Prof. Dr. Jose Dari Krein
Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni
Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez

Data da defesa: 18-08-2009

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econom

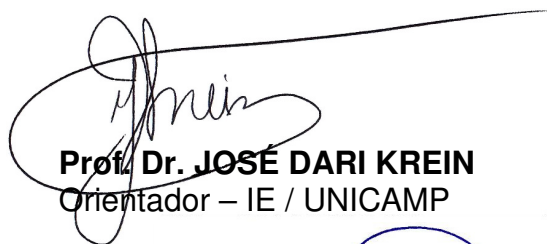
Dissertação de Mestrado

Aluna: RITA PETRA KALLABIS

**“Políticas de Emprego na União Européia (1995 – 2007):
A Europa Social, Uma Utopia?”**

Defendida em 18 / 08 / 2009

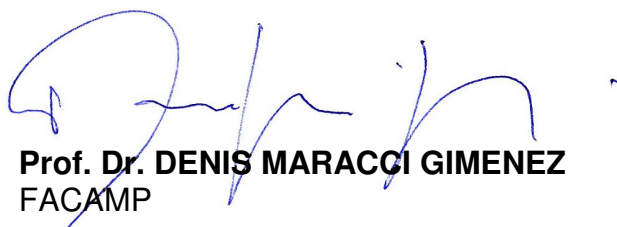
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. JOSÉ DARI KREIN
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. MARCELO WEISHAUP T PRONI
IE / UNICAMP



Prof. Dr. DENIS MARACCI GIMENEZ
FACAMP

Dedico esta dissertação a todos que contribuem com sua
penúria para com a riqueza das nações.

O Reino dos Céus, com efeito, é comparável a um senhor de casa que saiu de manhã muito cedo, a fim de contratar operários para sua vinha. Combinou com os operários o salário de uma moeda de prata por dia e enviou-os à sua vinha. Tendo saído pela terceira hora, viu outros, postados na praça, sem trabalho, e lhes disse: ‘Vão vocês, também, à minha vinha, e eu dou a vocês o que for justo’. Eles foram. Tendo saído de novo pela sexta hora, depois pela nona, fez a mesma coisa. Pela undécima hora, saiu de novo, encontrou outros que ali estavam e lhes disse: ‘Por que ficastes aí o dia inteiro sem trabalho?’ ‘É porque, disseram eles, ninguém nos contratou’. Ele disse-lhes: ‘Vão também vocês à minha vinha’. Tendo chegado a tarde, o dono da vinha disse ao seu administrador: ‘Chama os operários, e entrega a cada um deles o seu salário, começando pelos últimos para acabar pelos primeiros’. Vieram os da undécima hora e receberam uma moeda de prata. Vindo por sua vez os primeiros, pensaram que iam receber mais; mas receberam, também eles, uma moeda de prata cada um. Ao recebê-la, murmuravam contra o senhor da casa: ‘Estes que chegaram por último, diziam, só trabalharam uma hora, e tu os tratas como a nós, que suportamos o peso do dia e do calor intenso’. Mas ele replicou a um deles: ‘Meu amigo, não estou te prejudicando. Não fizeste contrato comigo à base de uma moeda de prata? Toma o que é teu e vai embora. Eu quero dar a este último tanto quanto a ti. Não é lícito fazer o que quero do que é meu? Ou então o teu olho é mau porque eu sou bom?’

Evangelho de Mateus, 20, 1-15

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida.

Agradeço a minhas coirmãs, as Missionárias de Cristo, pela estima, paciência, estímulo e confiança na minha capacidade. Obrigada por trabalharmos juntas no canteiro de obras “Reino de Deus”.

Agradeço às minhas queridas irmãs Filhas de Nossa Senhora do Sagrado Coração que me acolheram e abrigaram sempre que precisei; obrigada pelo lugar tranquilo, carinho, apoio e partilha. Irmãs, sua simplicidade muito me ensinou.

Agradeço ao meu orientador, José Dari Krein, pelo jeito humano de orientar e por respeitar meu jeito de trabalhar. Obrigada pela clareza no olhar.

Agradeço aos amigos e amigas que encontrei ao longo do caminho e que, por pouco ou por muito tempo, foram parceiros e parceiras de vida, mesmo que nem sempre soubessem o quanto eram importantes.

Agradeço à Unicamp, ao Instituto de Economia e ao CESIT, aos professores e às professoras, aos colegas e às colegas da pós-graduação, pelos muitos grilos na cabeça e pelo lugar onde pude saciar minha sede de entender melhor, de ver com mais clareza, para falar e agir com mais propriedade.

Agradeço aos pensadores e às pensadoras que encontrei em páginas de livros, de jornais, da Internet, ao longo deste caminho, pelo conhecimento compartilhado. Que ele sirva à construção de um mundo mais justo, mais igualitário e mais sustentável.

Resumo

Em meados da década de 1970 rompeu-se o padrão de desenvolvimento estabelecido no período do pós-guerra, um padrão expresso na construção dos Estados de Bem Estar Social, estes pautados pela inclusão social e pela promoção de maior justiça distributiva. Este rompimento deslanchou abertamente uma dupla crise, econômica e social. Pergunta-se: Quais as respostas que a União Europeia deu a esta crise com a qual se instalaram o crescimento econômico lento e oscilante, o desemprego em massa e a precarização dos mercados de trabalho? E qual o significado destas respostas na busca por um novo padrão de desenvolvimento, como modelo social europeu? Procura-se por respostas, analisando-se a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), lançada em 1994, incluída no ano de 2000 na Estratégia Europeia para Emprego e o Crescimento (Estratégia de Lisboa) e afunilada em 2007 no projeto da *Flexicurity*. Discutindo-se as Políticas de Emprego contidas nestas estratégias, percebe-se um conflito de objetivos. De um lado, encontram-se elementos que as revelam como instrumentos de uma política econômica guiada pela visão liberal-conservadora que pressiona pela desregulação e flexibilização do mercado de trabalho, este último novamente visto como lócus para a resolução de problemas sociais mais amplos. Ao mesmo tempo, entretanto, essas políticas procuram inserir na regulação europeia elementos constitutivos dos Estados de Bem Estar Social nacionais. Mostra-se, então, como o projeto de integração europeia via mercado é contrabalançado socialmente pela força de resistência dos sistemas de proteção social construídos no período anterior, sem que se percebam indicadores da construção de uma nova utopia civilizadora que possa enraizar socialmente o capitalismo em seu estágio atual, desenfreado e predador. Conclui-se, apesar do discurso político contrário, que a União Europeia não logrou e pouco tentou construir um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. De fato, as Políticas de Emprego seguem a orientação liberal-conservadora voltada à adaptação econômica ao capitalismo globalizado, caracterizado pela concorrência exacerbada.

Palavras chaves: Políticas de Emprego; União Européia; mercado de trabalho – Europa.

Abstract

After the Second World War was installed a model of development which highest expression was the construction of the social Welfare States, lined by social inclusion and promotion of major distributive justice. In middle of the 1970, this model was disrupted in a process that out righted a double-faced crisis, economic and social. That crisis induced decades of slow and unstable growth raised mass unemployment and provoked labour marked precarisation. What was the European Unions answer? And what is the signification of that answer while looking for a new model of development, like an European social model? Responses are looked for by analysing the European Employment Strategy (EES), launched in 1994, included in 2000 in the European Strategy for Growth and Employment (Lisbon Strategy) e splayed in 2007 in the project of *Flexicurity*. The Employment Policies contained in that strategies bear a conflict of interests: There are elements thatched to the instruments of liberal-conservative economic policy. This vision puts pressure on deregulation and flexibilisation of the labour market, viewing the last, again, as the locus to resolve larger social problems. But, at the main time, seeks the European Employment Policies to insert in the European regulation constitutive elements of the national social Welfare States. It is shown how the European market led integration project is socially counterbalanced by the resistant power of the systems of social protection constructed in the precedent period. But, there aren't constructive signs of a new civilizational utopia which could embed socially the capitalism in his current, unrestrained and predator, stage. The conclusion is, beside the contrary policy discourse, the European Union didn't handle – e rarely attempted to so – to construct a new model of economic and social development. Actually, the Employment Policies follow the liberal-conservative orientation that seeks to adapt the Europ to the globalized capitalism, characterized by exaggerate concurrence.

Key words: Employment Policies, European Union, Labour Market - Europe

Zusammenfassung

In den 1970er Jahren begann eine doppelte Krise, wirtschaftlich und sozial, in deren Zug der Weg der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung verlassen wurde der, von den Objekten der sozialen Eingliederung und der größeren Verteilungsgerechtigkeit geleitet, zur Bildung der nationalen Wohlfahrtsstaaten geführt hatte. In dieser Dissertation wird der Frage nachgegangen, wie die Europäische Union auf die doppelte Krise antwortet, die sich damals einzurichten begann und deren direkter Ausdruck das schwache und ungleiche Wirtschaftswachstum, die Massenarbeitslosigkeit und die Prekarisierung des Arbeitsmarktes sind. Was bedeuten diese Antworten für die Suche nach einem neuen Projekt der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, einem europäischen Sozialmodell? Um auf diese Frage zu antworten wird die *European Strategy for Employment* analysiert, 1994 initiiert, im Jahr 2000 in die Lissabonstrategie aufgenommen (*Employment and Growth Strategy*) und 2007 im Projekt der *Flexicurity* eng geführt. Die europäische Arbeitsmarktpolitik enthält, so die Hypothese, einen Interessenskonflikt: Einerseits wird erwartet, dass sie sich als Instrument der liberal-konservativen Wirtschaftspolitik zeigt. Diese Denkrichtung drängt auf die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und diese wiederum werden als Mittel zur Lösung weit reichender sozialer Probleme angesehen. Gleichzeitig wird angenommen, dass die europäische Beschäftigungspolitik versucht in die europäische Regulierung konstitutive Elemente der nationalen Wohlfahrtsstaaten aufzunehmen. Es wird gezeigt wie das Projekt der europäischen Integration sozial durch die Widerstandskraft der in der vorhergehenden Epoche errichteten Sozialschutzsysteme gewährleistet wird, ohne dass sich Anzeichen für eine neue zivilisatorische Utopie erkennen lassen die den in seiner gegenwärtigen Phase durch Entgrenzung und Raubbau gekennzeichneten Kapitalismus sozial einbetten könnten. Aus der Diskussion wird folgendes geschlossen: Trotz des gegenteiligen politischen Diskurses gelang es der Europäischen Union nicht und wurde auch kaum versucht, ein neues Modell der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu entwickeln, und, faktisch, folgt die europäische Arbeitsmarktpolitik der liberal-konservativen Orientierung, die auf die wirtschaftliche Anpassung an den globalisierten und durch übertriebene Konkurrenz gekennzeichneten Kapitalismus.

Schlüsselbegriffe: Beschäftigungspolitik, Europäische Union, Arbeitsmarkt - Europa

SUMÁRIO

LISTA DE MAPAS E GRÁFICOS	PG XIX
LISTA DE TABELAS E QUADROS	PG XXI
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES	PG XXIII
INTRODUÇÃO	PG 1
1. O TRIÂNGULO CIVILIZATÓRIO ‘ESTADO – MERCADO – COMUNIDADE’	PG 13
1.1. Contextualizando - A Heterogeneidade da União Europeia	pg 14
1.2. O Mercado - O processo de integração via mercado	pg 18
1.3. O Estado - A União Europeia, um Sistema Político	pg 25
1.4. A Comunidade - O Modelo Social Europeu	pg 30
2. POLÍTICAS DE EMPREGO NA UNIÃO EUROPEIA	PG 47
2.1. De Políticas Sociais à Políticas voltadas ao Mercado de Trabalho	pg 49
2.2. As Políticas de Emprego – contexto e conceitos	pg 57
2.3. As Políticas de Emprego na União Europeia	pg 74
2.3.1. A Estratégia Europeia para o Emprego (1994/1997)	pg 74
2.3.2. A Estratégia para o Emprego e o Crescimento (2000)	pg 85
2.3.3. A <i>Flexicurity</i> (2005/2007)	pg 98
3. AS ESTRATÉGIAS À LUZ DE DADOS ESTATÍSTICOS	PG 123
3.1. O Desemprego	pg 125
3.1.1. A Taxa de Crescimento e a Taxa de Desemprego	pg 125
3.1.2. A composição da Taxa de Desemprego	pg 132
3.2. O Emprego	pg 143
3.2.1. A Taxa de Emprego	pg 143
3.2.2. Os Empregos na estrutura produtiva	pg 149
3.3. A Qualidade dos Empregos	pg 158
3.4. A Segurança de Renda	pg 166
3.5. Conclusão do capítulo	pg 169
CONSIDERAÇÕES FINAIS	PG 173

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	PG 185
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA DE DOCUMENTOS OFICIAIS	PG 197
APÊNDICES	PG 201
ANEXOS	PG 215

LISTA DE MAPAS E GRÁFICOS

Lista de Mapas

Título	PG
Mapa 1.1: União Europeia – Estados Membros e Estados candidatos - 2008	14
Mapa 1.2: União Europeia – GDP regional – 2006	17
Mapa 3.1.: União Europeia – Taxas de Desemprego por regiões – 2007	143

Lista de Gráficos

Título	PG
Gráfico 1.1: EU-27 GDP e População dos Estados Membros - 2007	15
Gráfico 1.2: EU-27 GDP per capita, (PPS), 2007	16
Gráfico 2.1.: Europa – EUA - Taxas de Desemprego – 1963 - 2006	58
Gráfico 2.2.: Taxa de Desemprego da França, da Alemanha, da Itália, do Reino Unido – 1980 - 1992	59
Gráfico 2.3.: GDP - França, Alemanha, Itália, Reino Unido – 1980 - 1992	59
Gráfico 2.4: EU-15 – por Estados Membros – Taxa de Desemprego 1980 a 1992	65
Gráfico 3.1. EU-27*, EU 15 e EUA – GDP- em % do ano anterior – 1995 a 2007	127
Gráfico 3.2: EU 27, EU 15 e EUA– Taxa de Desemprego 1995 a 2004	127
Gráfico 3.3. Estados Membros da EU-15 variação do GDP- 1995 a 2007	128
Gráfico 3.4. EU 15 por Estados Membro - Taxa de Desemprego 1995 a 2007	129
Gráfico 3.5: Alemanha – GDP e Desemprego – em % sobre o ano anterior – 1995 a 2007	129
Gráfico 3.6: França – GDP e Desemprego – (em % sobre o ano anterior) 1995 a 2007	130
Gráfico 3.7: Itália – GDP e Desemprego – (em % sobre o ano anterior) – 1995 a 2007	130
Gráfico 3.8: Reino Unido – GDP e Desemprego – (em % sobre o ano anterior) – 1995 a 2007	131
Gráfico 3.9: EU-27 Taxa de Desemprego de curta e longa Duração	134
Gráfico 3.10: EU- 15 – Taxa de desemprego por duração – 1995 - 2005	134
Gráfico 3.11: Alemanha – Duração do Desemprego – 1995 a 2005	135
Gráfico 3.12: França – Duração do Desemprego – 1995 a 2005	136
Gráfico 3.13: Itália – Desemprego por Duração – 1995 a 2005	136

Gráfico 3.14: Reino Unido – Desemprego por Duração – 1995 a 2005	137
Gráfico 3.15: EU-15 – Desemprego jovem e desemprego adulto - 2006	138
Gráfico 3.16: Eu-27 - Taxa de Desemprego masculina e feminina - 2007	139
Gráfico 3.17: EU-15 -Taxa de Emprego e Taxa de Desemprego por Nível de Escolaridade - 2007	139
Gráfico 3.18: EU-15 - Diferença da Taxa de Desemprego por Nível de Escolaridade – 1995 e 2007	142
Gráfico 3.19: EU – 27 – Estados Membros – Taxa de Emprego Total, por gênero e idade - 2007	144
Gráfico 3.20: EU-15 – Estados Membros - Taxa de Emprego Total, por gênero e das pessoas acima de 54 anos - 2007	145
Gráfico 3.21: EU – 15 – Estados-Membros aumento da Taxa de Emprego, por gênero, 1997 – 2007	146
Gráfico 3.22: EU -15 – Estados Membros – aumento da Taxa de Emprego das pessoas acima de 54 anos – por gênero – 1996 a 2007	146
Gráfico 3.23: EU – 15 – Estados Membros - Crescimento dos empregos e crescimento da Taxa de Emprego, em %, 1996 - 2007	148
Gráfico 3.24: EU-27 – Estados Membros- Atividade econômica por setores, 2006	149
Gráfico 3.25: EU-15 - Variação do estoque de empregos no setor secundário e terciário – 1985 – 2005	152
Gráfico 3.26.: EU-27 – Segmentos do Setor de serviço, 2005	153
Gráfico 3.27: EU-15: empregos por Ocupação - 2006	154
Gráfico 3.28: EU – 15: Setor de Serviços – ocupações em alta e baixa - 1996 - 2006	155
Gráfico 3.29: EU-15 –Estados Membros - Trabalhadores Autônomos 1995 e 2007(% da PEA)	157
Gráfico 3.30: EU-15 - Percentual de empregos temporários em relação ao total dos empregos assalariados – 1995 - 2007	159
Gráfico 3.31: EU-15 - Empregos em tempo parcial - % do total de empregos assalariados 1996 - 2006	160
Gráfico 3.32: EU-15 – Pessoas empregadas em tempo parcial com dois empregos – 1996 - 2006 (em %)	161
Gráfico 3.33: EU-15 –Percentual de Pessoas Involuntariamente empregadas em empregos parciais – 1992 - 2007	162
Gráfico 3.34: Dinamarca, Países Baixos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália - Tempo de Permanência no Emprego - 2007	163
Gráfico 3.35: Dinamarca, Países Baixos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália - Permanência no Emprego – 1995 - 2007	163
Gráfico 3.36: EU-27 – Taxa de Emprego, Taxa de Desemprego, Empregos em tempo parcial e empregos com contrato de fim determinado – 1998 - 2007	166
Gráfico 3.37: EU – 15 – Estados Membros – risco de pobreza – 1996 – 2007	167
Gráfico 3.38: EU-27 – Crescimento da Produtividade e da Renda real do Trabalho – 1995 - 2007	169

Gráfico Apêndice E: EU – 27 – Estados Membros - pessoas de 25 a 64 anos por nível de escolaridade - 2007	207
Gráfico Anexo B: EU 15 – Evolução do GDP e objetivo da Estratégia de Lisboa	218

Lista de Tabelas e Quadros

Lista de Tabelas	Pg
Tabela 2.1.: EU-15 - Perfil do Desemprego - 1993	64
Tabela 3.1. EU-27 - Taxa de Emprego por gênero e idade – 2007	145
Tabela 3.2: EU-27 - Empregos por Setores - 2006 (em % do total)	151
Tabela Apêndice D: EU - 27 – A composição da Taxa de Desemprego - 2006	206
Tabela Apêndice F: Permanência no Emprego, em alguns países da União Europeia - 1995 a 2007	208
Tabela Apêndice G: EU - 15 Ocupações no setor de serviços em alta e em baixa – 1996 - 2006	209
Tabela Apêndice H: EU-27- Estados Membro - Taxa de Emprego - 2007	210
Tabela Apêndice I: EU - 15 - Taxa de Emprego de pessoas entre 55 e 64 anos - 1996 e 2007	211
Tabela Apêndice J: EU-15 - Estados Membros - diferença da Taxa de Emprego por gênero e idade - 1996 - 2007	212
Tabela Apêndice K: EU-15 - Empregos temporários 1995 – 2007 em % do total de empregos dependentes	213

Lista de Quadros	
Quadro 1.1.: As principais Instituições da União Europeia	30
Quadro 1.2.: Os níveis de Proteção nos Estados de Bem Estar Social	33
Quadro 1.3: União Europeia, Estados-Membros da União agrupados por regiões e classificação do seu modelo de Bem Estar Social - 2007	36
Quadro 2.1.: Orientações integradas para Crescimento e Emprego – 2008 – 2010)	96
Quadro 3.1: Sistematização das Tendências na Permanência no emprego, 1995 - 2007	164
Quadro Apêndice A: Tratados da Fundação Europeia	203
Quadro Apêndice B: União Europeia - Estados Membros por Ano de Adesão - 2007	204
Quadro Apêndice C: O Método de Coordenação Aberta	205
Quadro Anexo A : ETUI - Índice de qualidade de emprego	217

Listas de Siglas e Abreviações

Lista de Siglas

BEPG	- Broad Economy Policy Guidelines – Orientações gerais para a Política Económica
CE	- Comunidades Europeias
CEC	- Commission of the European Community – Comissão das Comunidades Europeias
CECA	- Comunidade Europeia de Carvão e Aço
CEE	- Comunidade Económica Europeia
CEU	- Commission of the European Community – Comissão da União Europeia
EEE	- Estratégia Europeia para o Emprego
EES	- European Employment Strategy
EPB	- Employment Policy Guidelines – Orientações para as Políticas de Emprego
EURATOM	- Comunidade Europeia de Energia Nuclear
EC	- European Communities
EMU	- European Monetary Union
EU	- European Union
Eurostat	- The Statistical Office of the European Communities
IED	- Investimento Externo Direto
GDP	- Gross Domestic Product
ILO	- International Labour Organization
ISCED	- International Standard Classification of Education
LFS	- Labour Force Survey
NUTS	- Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OECD	- Organization for Economic Co-operation and Development
PIA	- População em idade ativa (15 – 64 anos)
PEA	- População economicamente ativa
PPS	- Purchasing Power Standard – Paridade de Poder de Compra
TO	- Taxa de Ocupação (= Taxa de Emprego)
TP	- Taxa de Participação (= Taxa de Atividade)
UE	- União Europeia
UME	- União Monetária Europeia

Siglas de Estados

Sigla	Nome em Português	Nome na língua nacional	Nome em Inglês
AT	Áustria	Österreich	Austria
BE	Bélgica	België / Belgique / Belgien	Belgium
BG	Bulgária	България	Bulgaria
CY	Chipre	Κύπρος	Cyprus
CZ	República Checa	Česká Republika	Czech Republic -
DE	Alemanha	Deutschland	Germany
DK	Dinamarca	Danmark	Denmark
EE	Estônia	Eesti	Estonia
ES	Espanha	España	Spain
FI	Finlândia	Suomi	Finland
FR	França	France	France
GR	Grécia	Ελλάδα	Greece
HU	Hungria	Magyarország	Hungary
IE	Irlanda	Éire	Ireland
IT	Itália	Italia	Italy
LU	Luxemburgo	Lietuva	Luxembourg
LV	Letônia	Luxembourg	Latvia
LT	Lituânia	Latvija	Lithuania
MT	Malta	Malta	Malta
NL	Países Baixos/ Neerlandia	Nederland	Netherlands
PL	Polônia	Polska	Poland
PT	Portugal	Portugal	Portugal
RO	Romênia	România	Romania
SE	Suécia	Sverige	Sweden
SI	Eslovênia	Slovenija	Slovenia
SK	Eslováquia	Slovensko	Slovakia
UK	Reino Unido	United Kingdom	United Kingdom
US	Estados Unidos da América	United States of America	United States of America

LISTA DE ABREVIACÕES DE AGRUPAMENTO DOS ESTADOS

EU-27 Os 27 Estados Membros da União Europeia, desde 1/1/2007:

BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

EU-25 Os 25 Estados Membros da União Europeia entre 01/05/2004 a 31/12/2006:

BE, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI, SE, UK.

EU-15 Os 15 Estados Membros da União Europeia entre 01/01/1995 e 30/04/2004:

BE, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, AT, PT, FI, SE, UK.

Sul Os Estados Membros do sul: Grécia, Espanha, Itália, Chipre, Malta e Portugal.

Leste Os Estados Membros do leste europeu = Bulgária, República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Romênia, Eslovênia, Eslováquia

Norte Os Estados Membros do norte europeu = Dinamarca, Finlândia, Suécia

Centro Os Estados Membros da Europa central = França, Alemanha e Áustria

Aparentemente estamos numa situação histórica em que ‘a grande transformação’ ocorre no sentido contrário ao previsto por Polanyi: a economia trata de se libertar dos grilhões da sociedade. Resta saber que respostas a sociedade está preparada para dar às façanhas da economia desentranhada e apenas limitada por suas próprias leis de movimento. (Belluzzo, 1995:20).

INTRODUÇÃO

A União Europeia incorporou de maneira singular o conflito inerente ao próprio capitalismo: por um lado, construiu-se a integração europeia ao longo da realização do mercado único; por outro, atuaram nesta arena Estados Nacionais concebidos como Estados de Bem Estar Social, com a função de corrigir tendências antissociais do ‘mercado puro’. O mercado único foi escolhido, em meados de 1980, como meio para vencer no novo contexto da economia mundial, caracterizado pela competência acirrada. É neste contexto que surge a discussão sobre o “modelo social europeu”, tanto como contraposição à desregulação e à flexibilização que constituem ameaças às conquistas sociais quanto como proposta de “modernizar” os Estados de Bem Estar Social Nacionais, a fim de criar sinergia entre a capacidade econômica europeia e o seu padrão de vida.

A evolução do mercado de trabalho europeu espelha as tensões entre a Europa – mercado – e a Europa – social. As políticas de emprego da União Europeia refletem a difícil lida com a ruptura do padrão de desenvolvimento iniciada ainda na segunda metade do século XIX e consolidada nas décadas que se seguiram à Grande Guerra, ruptura expressa pela reviravolta neoliberal iniciada nos anos 1970 e pela volta das crises econômicas e do desemprego em massa, fenômenos tidos como superados. As estratégias da União Europeia procuram, portanto, um novo padrão de desenvolvimento econômico capaz de assegurar êxito na economia globalizada e, também, de manter as conquistas sociais, como pré-requisito da adesão da população europeia ao novo padrão, num contexto profundamente mudado em todas as esferas. Nesta empreitada, contudo, ‘o trabalho’ encontra-se em desvantagem constitucional: o Modelo Social Europeu, capaz de lhe conferir segurança num ambiente sempre mais flexível, não foi institucionalizado, ao contrário do mercado único.

Uma integração por meio dos paradigmas sociais comumente defendidos, como aqueles que haviam norteado a construção dos Estados de Bem Estar Social, poderia se contrapor ao

perigo da volta do capitalismo selvagem e à crise mundial atual¹ que assola o continente com toda a força. Poderia, pois, ser um momento propício para encontrar estes objetivos unificantes². Existem passos nesta direção, tímidos, mas concretos, como, por exemplo, a Estratégia Europeia pela Sustentabilidade, um dos pilares da Estratégia de Lisboa. Esta estratégia, num movimento não acompanhado pela regulação social, viveu uma intensa fase de legislação no âmbito europeu, num movimento de nivelção dos padrões ambientais nacionais a partir dos Estados com padrão mais alto. Este poderia ser um caminho para fora do cassino-capitalismo que teima em se instalar, ou seja, um caminho em direção a uma nova mudança de paradigma.

Esta dissertação não se propõe a analisar esse novo paradigma, mas procura entender alguns movimentos ocorridos após a ruptura sistêmica dos anos 1970. O objetivo deste trabalho pode ser resumido, pois, na seguinte pergunta: Quais as respostas que a União Europeia deu à dupla crise, econômica e social, pela qual as sociedades europeias passam? Procura-se por respostas analisando como a União Europeia lida com o desemprego e a precarização do mercado de trabalho, como expressão mais direta desta dupla crise. As políticas de emprego na União Europeia são discutidas partindo-se da hipótese de que a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), lançada em 1994, encerre profundos conflitos de objetivos. Por um lado, espera-se encontrar elementos que a revelem como instrumento da política econômica guiado pela visão das *'supply side economics'*. Esta visão pressiona pela desregulação e flexibilização do mercado de trabalho, visto como lócus para resolver problemas sociais mais amplos. Mas, ao mesmo tempo, supõe-se que as políticas de emprego desenvolvidas nesta estratégia procurem, também, contribuir com o melhor funcionamento dos Estados de Bem Estar Social Nacionais e busquem

¹ Altvater e Mahnkopf (2007) discutem a crise financeira atualmente em curso e apontam as crises mais profundas por debaixo daquela, ou seja, as crises de energia, de alimentos e do meio ambiente, ou seja, as bases materiais do sistema produtivo, o seu padrão energético e a distribuição da sua produção estão sendo ameaçados pela maneira predatória de organizar a produção global.

² Os desafios que a União Europeia enfrenta – além da estreita visão da competitividade e da concorrência – são problemas globais ou, como formula Beck (2007), são riscos globais. Ao invés de falar em crises e de tentar responder a tais crises, diz o autor, seria necessário reconhecer a permanência da crise na forma de riscos globais sistêmicos. A partir daí, poderia surgir a percepção – e a vontade política de responder a esta percepção de maneira adequada – da interligação e da interdependência ecológica, social e econômica global. O autor subsume três categorias de riscos globais: riscos ecológicos, econômicos (sob a forma de crises financeiras) e terroristas (estes seriam a exacerbação do elemento 'comunidade', na discussão de Offe). Na sua teoria dos riscos globais, o autor argumenta que estes riscos não podem ser resolvidos e, menos ainda, resolvidos por meio de soluções individualistas (nacionalistas, regionalistas). A sociedade mundial de risco exigiria uma nova lógica centrada numa ética de responsabilidade global. Isso seria possível porque a percepção da gravidade dos problemas mundiais criaria uma ética comunitária transnacional. No lugar de perseguir a concorrência mundial, cooperar, formar organizações internacionais e tecer acordos internacionais adicionaria "valor cosmopolita" para toda a humanidade. Seria necessária uma 'política global de riscos', e esta, para ter legitimidade política e social, requer a divisão do poder global, isto é, a institucionalização de um poder supranacional.

inserir na regulação europeia elementos constitutivos destes Estados. As Políticas de Emprego teriam, neste sentido, a função de contrabalançar uma integração demasiadamente liderada pelo mercado.

Assim, esta pergunta remete diretamente ao processo de integração europeia, que dá o pano de fundo para entender a discussão sobre emprego, mercado de trabalho e políticas de emprego na União Europeia. A integração europeia, embora tenha se originado de um projeto político, seguiu na prática um caminho de integração econômica. Preconizando-se a integração via mercado, parece quase inviável tomar o caminho da integração política e social não escolhido em 1956 após a ‘contrarrevolução neoliberal’ dos anos 1980, quando este mesmo caminho começa a despontar com pilar da própria identidade europeia. A não institucionalização da Europa-Social parece impossibilitar a elaboração de um contrapeso social ao projeto de integração baseado no mercado e resultou, com o Tratado de Maastricht, numa configuração institucional que pode ser descrita como de viés neoliberal³.

Nas primeiras décadas da Comunidade Europeia, para Estados Nacionais fortes com expressiva abertura internacional, a integração política não era uma necessidade de primeira ordem. Apesar do objetivo político de aproximação entre as nações, o real interesse comum era impulsionar a recuperação econômica⁴. Assim, o projeto de integração de mercados representava o denominador comum mínimo, iniciando-se um processo de integração negativa, isto é, de remoção de obstáculos à livre circulação de bens, serviços, capitais e força de trabalho. Os Estados Nacionais de Bem Estar Social, ao mesmo tempo em que ganharam força e contornos distintos, enraizaram o mercado europeu. Contudo, quando os Estados Nacionais e, com eles, os sistemas de regulação social perderam fôlego na crise que devolveu forças ao mercado, não houve na ‘esfera superior’ o devido respaldo para assegurar as condições criadas, e, pior, emanava dela mesma uma pressão para a desregulamentação. A soberania antes retida na esfera nacional – relativa, por exemplo, às políticas de mercado de trabalho e social – passou a encontrar limites gerados pela soberania outorgada à esfera supranacional no tocante à política

³ Confira a construção da União Monetária Europeia em Dyson e Featherstone, (1999).

⁴ Num âmbito maior, esta paz social provia as condições criadas pelo Sistema de Bretton Woods. Este, ao controlar a circulação de capital financeiro, promovia a circulação comercial e produtiva, fazendo com que as economias nacionais defasadas pela guerra pudessem se recuperar via políticas neomercantilistas. As taxas fixas de câmbio funcionavam como uma garantia *ex-ante* e diminuíam o risco econômico, uma garantia que custou aos “aliados” o preço de aceitar o US-Dollar como moeda âncora internacional. A estabilidade do sistema não dependia unicamente, mas crucialmente do comportamento da moeda norte-americana (Belluzzo, 2006).

econômica (pelo pacto de estabilidade) e, sobretudo, à política monetária. O conflito de interesses entre o econômico e o social instalou-se na União Europeia como uma vantagem cabal para o ‘projeto mercado’⁵.

Nisso há mais um ponto importante. Como discutido por Offe (2005), a característica determinante do modelo social europeu consiste na capacidade de lidar de maneira pacífica com o conflito do “diferente”. Na Europa, o problema específico da relação entre Estado, Mercado e Comunidade era, e é, a extrema diversidade existente no continente. A formação dos Estados-Nação europeus se deu na luta pela harmonização no espaço nacional e pela mediação pacífica da força centrífuga do elemento “Comunidade”. A história territorial e política dos Estados europeus é marcada, até hoje, por descontinuidades territoriais e governamentais e pela importância não subestimável das regiões. Esta grande heterogeneidade e diversidade intraestado e entre os Estados-Membros, com seus sistemas de relações sociais construídos através de caminhos nacionais distintos, dificulta chegar a um consenso quanto ao conteúdo de uma integração positiva.

Assim, a disputa de projetos marca mais do que as cores políticas. E estes projetos são reflexos da transformação da própria base produtiva pela qual os países de capitalismo avançado passaram e ainda passam. Com esta transformação, também seus sistemas de proteção social e de relações de trabalho sofrem pressões. Jessob (1993) tenta extrair indicadores dos contornos do novo regime ao analisar a ascensão, a identidade e a crise dos regimes atuais, por ele intitulados de regime de acumulação Fordista – com o modelo de regulação a ele ligado – e de regime de bem estar – de inspiração Keynesiana –, o *Keynesian Welfare regime*. O novo regime de acumulação recebe provisoriamente o nome de pós-Fordista, e o provável regime de regulação social a ele ligado é, em forma de rascunho, nomeado *Schumpeterian Work-fare regime*⁶.

É um tanto desconcertante como suas ideias, provenientes de um pensador marxista, coincidem com as contidas nas estratégias europeias. Este é o caso da ênfase dada à inovação no novo regime que desponta, de onde vem a alusão à Schumpeter. Os objetivos distintivos do novo regime seriam,

summarized in abstract terms [...] to promote product, process, organizational, and market innovation and enhance the structural competitiveness of open economies mainly through

⁵ Confira em Streeck (1995) uma discussão sobre a função da Política Social para a Política Econômica da União Europeia e sobre como chegar pelo mercado ao Estado.

⁶ Jessob mesmo classifica seus argumentos como uma discussão ampliada da teoria de regulação.

supply-side intervention ” [...] “to subordinate social policy to the demands of labor market flexibility and structural competitiveness (Jessop, 1993:3).

Trocando-se a expressão ‘subordinar a política social’ por ‘direcioná-la conforme princípios de flexibilidade e competitividade’, encontram-se os elementos principais da Estratégia Europeia para o Emprego, ou seja, competitividade, flexibilidade/adaptabilidade e espírito empreendedor, como categorias-chave dentro da premissa básica de promover o progresso econômico pela contínua e antecipada inovação. Prevê a EEE modernizar os sistemas de proteção social para poder adaptá-los às transformações demográficas e, sobretudo, ao sistema produtivo baseado na inovação e na competitividade. A força de trabalho necessitaria ser preparada para estar à altura das economias de conhecimento que resultariam do sistema produtivo inovador, pela educação formal e profissional a acompanhá-la por toda a vida laboral.

Processos de integração são de longa duração e, uma vez postos em movimento, é difícil mudar-lhes o rumo. Também as estratégias políticas que se mantêm tanto tempo como a Estratégia Europeia para o Emprego têm a capacidade de criar realidade. Seu desdobramento mais recente é a *Flexicurity*, um programa político que afunila as estratégias para o emprego em direção a uma flexibilização a mais ampla e conjunta possível do mercado de trabalho e da proteção social. Este projeto aponta o rumo futuro das políticas de emprego na União Europeia, abarcando quase todo o continente europeu desde 2007. Isso justifica o esforço empreendido para entendê-lo.

Para compreender o contexto das políticas de emprego e de mercado de trabalho é preciso analisar, brevemente, o processo de integração da União Europeia e discutir, um pouco mais detalhadamente, se existe um “modelo social europeu” e, caso exista, quais suas feições. Isto será tema do primeiro capítulo.

A partir daí, pergunta-se: Quais foram as respostas dadas à crise do desemprego pelas políticas de emprego na União Europeia? Como elas evoluíram e como repercutiram sobre os mercados de trabalho? Discutem-se estas perguntas no segundo capítulo, que contém, ainda, uma discussão conceitual sobre políticas de emprego e resgata a construção histórica desta área política na esfera europeia.

O terceiro capítulo apresenta dados sobre o mercado de trabalho europeu, com o objetivo de embasar a discussão com dados concretos. Pelos dados, procura-se distinguir entre Políticas de

Emprego, como respostas a problemas existentes, e Políticas Normativas, que visam criar realidade, e, se for o caso, a favor de quem.

Os dados terão dois recortes temporais, ou seja, o período de 1995 a 2007, para séries históricas, e o ano de 2007, para se referir ao quadro atual. O período de 1995 a 2007 engloba os vários estágios da ‘Estratégia Europeia para o Emprego’ (EEE), isto é, seu lançamento em 1994, sua incorporação em 2000 na Estratégia de Lisboa⁷ - como elemento central na recuperação da competitividade europeia -, sua revisão em 2003/2004 e o afunilamento em direção ao programa da *Flexicurity*⁸, aprovado em 2007. O ano de 2007 se justifica porque oferece os dados atuais mais completos disponíveis, além de não refletirem os efeitos da crise mundial atual.

Antes de entrar na discussão propriamente dita, segue ainda uma breve discussão de conceitos que orientaram a leitura dos documentos oficiais e dos dados estatísticos e uma contextualização histórica.

Uma economia capitalista define-se por dois elementos principais: pelo papel dominante da empresa privada, como *locus* institucional de produção, cujas atividades são regidas pelos preços de mercado e baseadas nos direitos de propriedade, e pelo mecanismo-chave de distribuição de renda e do trabalho, que é o mercado de trabalho (OFFE, 2005:150). A condição *sine qua non* da existência da força de trabalho é a de que ela seja livre de propriedade, isto é, não seja propriedade de ninguém nem possua propriedade. Em uma economia de mercado, quem vive do trabalho não tem a opção de não oferecê-lo. As exceções partem de situações socialmente permitidas, isto é, das formas como a sociedade organiza a reprodução da força de trabalho (Offe, 1994). Realça-se, com esta afirmação, o argumento de que o desemprego não resulte de opções individuais e, portanto, não pode ser remediado com políticas individualizantes.

Numa sociedade organizada em torno do trabalho assalariado, o trabalho é mais do que fazer algo, é a referência ao lugar ocupado pelo indivíduo nesta sociedade. E a renda é mais do que a remuneração pela tarefa realizada, ou seja, é o meio de subsistência para ocupar este lugar (Castel, 1999). Os meios de subsistência assumem, portanto, duas formas, como renda e como status (Offe, 2005). Sendo assim, as relações entre capital e trabalho e, conseqüentemente, a definição de trabalho, emprego e renda não dependem somente do mercado, mas são modeladas a

⁷ Estratégia de Lisboa – *Employment and Growth Strategy*

⁸ A palavra foi criada a partir dos vocábulos em inglês *flexibility* (flexibilidade) e *security* (segurança). Como no português a palavra segurança tem conotação diferente de *security*, prefere-se usar *flexicurity* e não a tradução oficial dela ‘flexissegurança’.

partir das relações entre as instituições sociais que formam a sociedade, isto é, o Estado, o Mercado e a Comunidade⁹.

Offe (1999) discute a relação destas instituições sociais, suas funções, dependências mútuas e os efeitos quando uma delas encontra-se sobre ou subdesenvolvida. Resumidamente, diz o autor que uma sociedade, para seu bom funcionamento externo e para haver intercâmbio com outras sociedades, precisa da interação entre Estado, Mercado e Comunidade, uma interação entendida tanto como funcionar em conjunto quanto como processo contínuo para balizar interesses e forças sociais e institucionais. O sucesso ao criar ‘harmonia em movimento’ e ao construir um ‘triângulo civilizatório’ indicaria o grau de civilidade de uma sociedade. A dominação pela Comunidade incorreria no perigo de sectarismos e radicalismos; a dominação pelo Estado tenderia a se tornar ditatorial; a dominação pelo Mercado colocaria o “moinho satânico” (Polanyi, 1957) em funcionamento.

O projeto civilizatório de uma sociedade, isto é, a maneira de resolver conflitos entre os atores sociais quanto à distribuição da renda nacional, ao acesso ao poder e à lida com diferenças, é uma construção contínua, erguida num campo de intensas tensões e conflitos de interesses entre os atores. Em resposta aos graves problemas gerados pelo mercado que se desenraizou da sociedade¹⁰, iniciou-se um processo secular tanto da construção da “sociedade assalariada” – ainda inacabado (Castel, 1999) –, quanto da domesticação do mercado pela regulação social. Este processo resultou num período extraordinário da história das sociedades capitalistas, em que vários modelos de Estados de Bem Estar Social tomaram forma, num ambiente de crescimento elevado e contínuo. O consenso político existente entre governos, representações empresariais e representações sindicais possibilitou o quase pleno emprego, juntamente com uma relativa simetria entre crescimento e produtividade e, com isso, o lucro empresarial e a renda real do trabalho.

Este projeto de sociedade democrática, comum então nos países centrais, diz Belluzzo (1995), ganhou força depois da Segunda Guerra Mundial como resposta aos ‘anos loucos e trágicos’ e como alternativa para ‘reagir à violência cega e desagregadora das leis econômicas’. A

⁹ A sociedade é entendida como a construção destas três instituições sociais. Na língua alemã, o termo sociedade se traduz na palavra que denomina a sociedade como toda (Gesellschaft) ou pode se referir a grupos sociais articulados que nela atuam (Gemeinschaft). O termo comunidade traduz melhor o elemento “nós”, de identificação por terceiros e reconhecimento mútuo dos membros que a ela pertencem.

¹⁰Polanyi (1957) usa a palavra disembedded (entbetten, em alemão), que significa literalmente tirar da cama, no sentido de tirar do canteiro de cultivo, desenterrar as raízes.

história fizera entender que o capitalismo da grande empresa e do capital financeiro levava a soluções totalitárias, se não fosse coordenado e disciplinado pelo Estado. Para evitar outro desastre, era imperativo construir uma ordem econômica internacional voltada para o desenvolvimento das nações: “Tratava-se, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social” (Belluzzo, 1995:12), num contexto de uma ordem internacional estável e regulada.

A orientação conjunta das políticas macroeconômicas e das políticas sociais para estimular e sustentar o crescimento e elevar os níveis de emprego não só possibilitou reduzir o desemprego a níveis muito baixos, mas, também, atuar contra outras formas de exclusão. Com o desenvolvimento dos Estados de Bem Estar Social, reconheceu-se ‘o trabalho’ como sendo mais do que mercadoria, e dotaram-se os que vivem do trabalho com direitos ligados ao status social, num processo crescente de “desmercadorização” do trabalho.

Os anos de 1970 apresentam-se, então, como divisor de águas¹¹. Antes da crise econômica, já se instalara a crise política¹², corroendo as bases do consenso construído. A crise econômica, devido à redução da taxa de lucros, dos choques do petróleo e do aumento do preço da energia, da volta da inflação e da desorganização do sistema financeiro internacional, veio a reforçar esta crise política, iniciando-se uma longa e ainda não terminada fase de transformação – uma revolução política, econômica e social¹³. Opondo-se ao chamado projeto social-democrata, pela contrarrevolução liberal-conservadora, o capitalismo domesticado pela sociedade rompeu a regulação que o submetia, voltando a ser uma “gigantesca máquina de produzir desigualdade”, via crescente redundância do trabalho vivo e desvalorização do mesmo (Mello, 1997: 23s).

Como ocorrera no final da Segunda Guerra Mundial, aconteceu após 1975 uma mudança de terceira ordem, uma mudança paradigmática no entendimento de Hall (1993:280), ou seja, houve substituição nos objetivos políticos principais. O edifício construído até então (Offe, 2005:158) não ruiu de uma só vez, mas foi desconstruído e reconstruído nas decisões tomadas a partir da nova direção. Na década de 1970, o sistema político-econômico-social construído no pós-guerra entrou em crise aberta; os anos 1980 viram sua desregulamentação; e os anos 1990 e

¹¹ As fases distintas da conjuntura econômica antes de depois de 1975 estão muito bem retratadas em Dathein (2000:4-33).

¹² Para uma discussão das características deste sistema e das causas da sua crise, ver Belluzzo (1995 e 2006).

¹³ Revolução é um termo com duas acepções: revolver, restabelecer o estado anterior e misturar, desorganizar o presente e dar origem a algo novo, ainda desconhecido. O termo é adequado em ambas as direções.

recentes presenciaram a consolidação de um novo padrão de acumulação, juntamente com a disputa por um novo padrão de regulação. A volta da predominância do capitalismo financeirizado, com suas palavras-chave liberdade, flexibilidade e competitividade, reavivou o pensamento liberal que se tornaria paulatinamente hegemônico, com sua insistência na regulação privada pelo mercado, em detrimento da regulação pública das relações sociais por meio das leis e pela negociação entre os atores sociais.

Esta crise destruiu os compromissos que possibilitaram o pleno emprego e abriu uma nova agenda de como enfrentar a ‘questão social’. Ela surgiu na esteira da economia de mercado, pela desigualdade ou exclusão no acesso aos meios de subsistência, na forma de pobreza e extrema pobreza e pela exclusão do mercado de trabalho (Castel, 1999). O mercado de trabalho tem uma dupla função: satisfazer a demanda do sistema produtivo por trabalho e a demanda da força de trabalho por meios de subsistência (Offe (1994:24). No regime do capitalismo organizado, as sociedades conseguiram, pelo menos relativamente bem, atender a estas demandas. Com a crise, entretanto, instalou-se uma nova questão social que “tem a mesma amplitude e a mesma centralidade da questão suscitada pelo pauperismo na primeira metade do século XIX” e leva à “desestabilização dos estáveis”, à “instalação na precariedade”¹⁴ e, o fato mais perturbador, ao ressurgimento dos “supranumerários, e de inúteis para o mundo (Castel, 1999:527s).

Em outras palavras, essa desregulação, que retirou o duplo objetivo do pleno emprego e da incorporação social da agenda política e econômica, teve efeitos drásticos sobre quem vive do trabalho e sobre as sociedades organizadas a partir do trabalho. Três foram os efeitos principais sobre o trabalho: a volta do desemprego de massa; a recuperação das taxas de lucros em detrimento da evolução da renda real do trabalho; e a segmentação dos mercados de trabalho, com a instalação de relações de emprego precarizadas¹⁵.

O ambiente econômico mudou radicalmente depois de 1975. O alto e estável crescimento com fracas flutuações cíclicas deu lugar, na economia mundial das décadas de 1980/90, a fases de

¹⁴ Há quem especule que a recessão de 1974 tenha tido a ‘tarefa histórica’ de acabar com o pleno emprego como prioritário da política econômica, monetária e fiscal e de reintroduzir um desemprego massivo e permanente (Mandel, apud Dathein: 2000:196).

¹⁵ As relações de emprego “padrão” ainda são majoritárias, mas surgem, concomitantemente, outras formas. A definição do *Standart employment relationship* varia. Em geral, refere-se a empregos com contrato indeterminado e em tempo integral, de longa duração e com um único empregador, acrescentando-se eventualmente a jornada de trabalho em horários sociais (dia, segunda a sexta) e inseridos em contratos coletivos de trabalho. A *precarização* se refere, também, à flexibilização das regras de uso, alocação e remuneração do trabalho.

flutuações cíclicas intensas, com períodos recessivos seguidos por períodos de crescimento baixo e lento. Chesnais (1997:13) aponta como características principais desta época o rápido crescimento das taxas de desemprego e a proliferação dos contratos atípicos, paralelamente ao desenvolvimento de rendimentos importantes de origem financeira e à constituição de grupos sociais definidos como rentistas. As condições internacionais de uma conjuntura mundial muito instável, com baixa dinâmica e uma exacerbada concorrência interpotências, formam o contexto mais amplo da realidade sobre a qual as políticas nacionais e europeia – nos âmbitos econômico, industrial, social e de emprego (ibid:208) – procuram intervir.

O capitalismo, libertado e financeirizado, depôs o pleno emprego como prioridade da política econômica, baseando-se num novo e relativo consenso político, numa realidade econômica mudada, e na volta à lógica da teoria pré-keynesiana (Dathein, 2000) que o justifica. Pondera Dathein que a hegemonia do capital financeiro teria propagado a visão neoclássica: o regime de acumulação financeirizado depende do controle da inflação, o que exige, por sua vez, controlar e minimizar fatos que poderiam elevar o nível de preços, como o déficit público ou a própria intervenção estatal, um crescimento econômico muito acelerado ou uma grande geração de emprego (2000:196s).

Em outras palavras o capitalismo financeirizado é, em si, restritivo ao crescimento produtivo e avesso ao controle consciente da economia pela sociedade. Igualmente, políticas baseadas na teoria neoclássica não procuram efetivamente combater o desemprego e, menos ainda, instalar o pleno emprego. Isto poderia explicar por que as políticas neoliberais se mantiveram, apesar do “fracasso social”¹⁶, pois elas não prometeram o bem estar social (Dathein, 2000:197), já que seus interesses e os interesses atrás delas são outros¹⁷.

O problema consiste no fato de as novas políticas não propiciarem o desenvolvimento social, que não prometeram, e nem o desenvolvimento econômico que fora prometido. Mesmo levando-se em conta temporalidades e contornos nacionais diferenciados, os ‘anos dourados’ não voltaram e o crescimento ficou medíocre. O êxito está na recomposição das taxas de lucro, embora este fato não tenha repercutido de maneira positiva sobre a situação fiscal ou de

¹⁶ Uma primeira avaliação dos efeitos sociais das políticas chamadas neoliberais nos países avançados encontra-se em Sader e Gentili (1995).

¹⁷ Candeias (2007) descreve as políticas neoliberais, suas várias conjunturas e sua persistência, apesar de seus fracassos.

emprego. A ideia linear de que os lucros de hoje seriam os investimentos de amanhã e os empregos de depois de amanhã não se validou.

Ao contrário, os problemas aumentaram. Chesais (1997:42) pondera que a mundialização financeira teria levado à mais gritante defasagem entre as prioridades dos operadores financeiros e as necessidades mundiais, criando o capital financeiro uma “força independente todo-poderosa perante os Estados, perante as empresas de menores dimensões e perante as classes e grupos sociais despossuídos, que arcam com o peso das ‘exigências dos mercados’”(ibid:239). Esta evolução teria colocado em cheque os procedimentos e as instituições que haviam permitido, em escala nacional, construir o ‘contrato social’ na forma do Estado previdenciário ou *Welfare State* (Chesnais, 1997:297).

“No mercado ‘competitivo’ do capitalismo formado por empresas gigantes na era da desregulamentação e da liberalização, o capital precisa existir sob a forma ‘livre’ e líquida e, ao mesmo tempo, crescentemente centralizada. Só assim pode revolucionar periodicamente as bases técnicas da economia, ampliar o controle sobre os mercados, submeter enormes contingentes de força de trabalho a seu domínio, criar novas oportunidades. Apenas desta maneira as relações do capital podem fluir, sem obstáculos, para colher novas oportunidades de lucro, ameaçando inevitavelmente a eficácia das estruturas produtivas imobilizadas nas etapas anteriores do processo de acumulação” (Belluzzo, 2006:38).

CAPÍTULO 1: O TRIÂNGULO CIVILIZATÓRIO ‘ESTADO – MERCADO – COMUNIDADE’ NA UNIÃO EUROPEIA

A integração europeia desenvolveu-se num denso processo de negociação de interesses, muitas vezes conflitantes. Tais interesses podem ser agrupados em pares, antagônicos e, ao mesmo tempo, complementares: Europa-mercado versus Europa-social, supranacionalidade versus intergovernamentalismo, integração positiva via projeto civilizatório versus integração negativa via remoção de obstáculos ao funcionamento do mercado, governança diretiva versus governança coordenadora, burocracia/tecnocracia versus democracia, modelo continental/escandinavo versus modelo anglo-saxão, diversidade versus convergência e homogeneização. Estes pares escolhidos referem-se a uma questão fundamental: Qual o projeto político que orienta a União Europeia? Mais especificamente, este projeto carrega em si elementos do projeto civilizatório construído durante mais de um século? A estas perguntas procura-se responder, resumidamente neste capítulo.

A União Europeia promove a integração de mercados, mas este caminho “puro” seria autodestrutivo se não fosse enraizado pela regulação do Estado e pela demanda da Comunidade para incluir nele valores além-mercado. Institucionalmente, a União Europeia não é um Estado, nem existe uma sociedade europeia propriamente dita. O elemento “Estado”, do triângulo de civilidade de Offe (1999), provém da sua forma singular de governança, e o elemento “Comunidade” encontra-se, sobretudo, nos Estados-Membros. Os Estados-Membros, por sua vez, caracterizam-se como Estados de Bem Estar Social¹⁸, mesmo que sob pressão pesada, e esta é a fonte que ‘enraíza’ o projeto bem como legitima a União perante os cidadãos. Os elementos

¹⁸ O termo bem-estar, em alemão, é *wohl fühlen*, que significa sentir-se bem; já Bem-Estar é “*Wohlfahrt*”, com o significado de fazer o bem, prosseguir bem. Assim, a proteção aos mais desprotegidos e mais desprovidos cabia à “*Wohlfahrt*”, de ‘obras de misericórdia’ à legislação de proteção cujo desenvolvimento Castel (1999) descreve e discute. Este último está ligado ao “*Gemeinwohl*” (o bem da comunidade), ao cuidado para que a comunidade esteja bem. A *Wohlfahrt* tem, portanto, a incumbência de assegurar a paz e a tranquilidade na comunidade. O Estado de Bem Estar Social pode ser visto, então, como um sistema que procura promover a paz social, para que a sociedade possa funcionar corretamente e, dentro dela, especialmente seu sistema produtivo.

comuns existentes nestes Estados deixam vislumbrar o perfil de um possível modelo social europeu, contudo a heterogeneidade existente na Europa coloca sérios obstáculos a sua criação efetiva.

Esta é, em linhas gerais, a discussão abordada no presente capítulo, composto por quatro seções. A primeira delas traz alguns poucos dados para mostrar a heterogeneidade dos Estados-Membros e no interior dos mesmos. O segundo discute o processo de integração via mercado, enquanto o terceiro se debruça sobre a União Europeia como Sistema Político. A quarta seção é dedicada ao tema do modelo social europeu.

1.1. Contextualizando - A Heterogeneidade da União Europeia

Uma primeira ideia da grande heterogeneidade no interior da União Europeia pode ser extraída do Mapa 1.1, que ilustra sua atual configuração territorial.

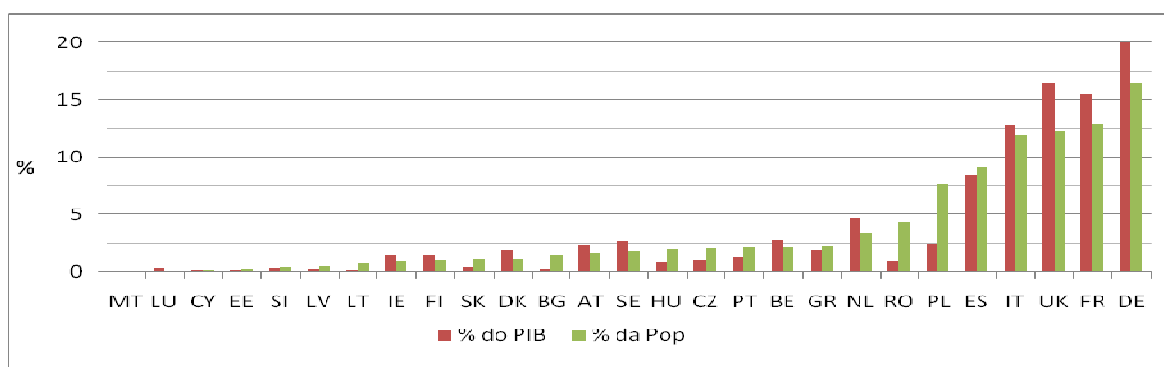


Mapa 1.1: Estados-Membros da União Europeia e Estados candidatos, 2008 Fonte: Eurostat

A União Europeia abarca hoje cerca de 80% do território do subcontinente europeu¹⁹ e 27 dos 40 Estados soberanos nele existentes. Num espaço geográfico aproximadamente do tamanho do Brasil, existe hoje (2009) um número ainda maior de línguas oficiais do que nações soberanas.

A heterogeneidade da União Europeia fica igualmente evidente no gráfico 1.1, que mostra o ‘tamanho’ econômico e populacional dos Estados-Membros em relação ao total da União

Gráfico 1.1: EU-27 GDP e População dos Estados Membros - 2007²⁰. (EU-27 = 100)



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Em 2007, o GDP da União Europeia somou € 12,352 trilhões, 7,7% a mais do que o GDP dos Estados Unidos no mesmo ano (Eurostat). As cinco economias maiores responderam, em 2007, por 70% do GDP da região, e a posição na lista inteira pouco se modificou entre 1995 e 2007²¹, apesar das profundas transformações provocadas pelo desmoronamento do bloco soviético. O Estado-Membro com a maior população é a Alemanha, com 82 milhões de pessoas, e o menor, Malta, não chega a meio milhão de habitantes.

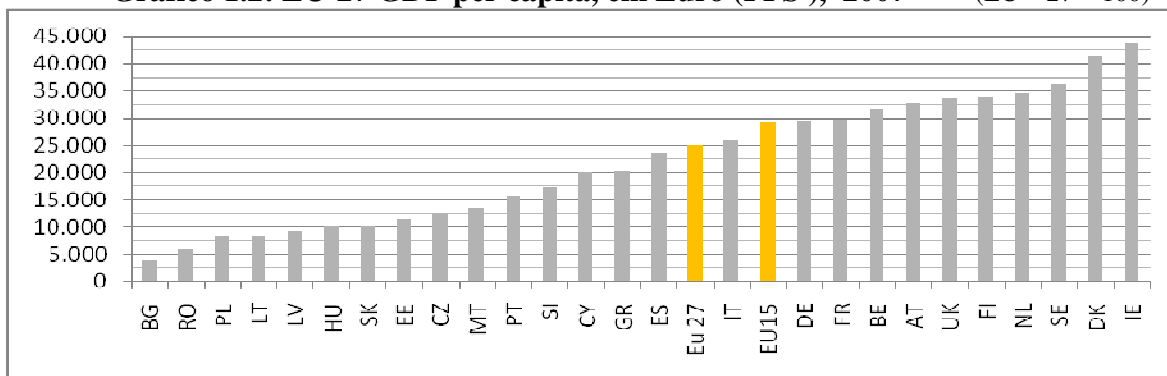
A heterogeneidade no interior da União Europeia evidencia-se do mesmo modo na comparação dos valores das riquezas nacionais, apresentados no gráfico 1.2.

¹⁹ O continente geográfico é a Eurásia, composta pelos subcontinentes Europa e Ásia.

²⁰ Para as siglas, ver página xxiv.

²¹ Os textos oficiais dividem os Estados-Membros em três grupos: os pequenos respondem por menos de 1%, cada um do GDP total; os médios, por 1% a 5%; e os grandes, por mais de 5%. Em 2007, as cinco economias ‘grandes’ (Alemanha, Espanha, França, Itália, Reino Unido) responderam por 69,3%; os quatro maiores – sem a Espanha –, por 59,8 % do GDP europeu. Em 1995, os países ‘grandes’ somaram 72% do total de bens e serviços produzidos na região. A mudança ocorreu por causa do crescimento mais acelerado de algumas das economias menores, especialmente da Irlanda e dos países bálticos.(fonte:Eurostat)

Gráfico 1.2: EU-27 GDP per capita, em Euro (PPS), 2007²² (EU – 27 = 100)



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Como o GDP é calculado em PPS, o dado é fornecido por duas informações: o valor absoluto, por pessoa, de cada Estado e o valor relativo do poder de compra desta renda no todo da União²³. Sem aprofundar a questão, fica óbvia a disparidade existente entre os Estados-Membros da União Europeia, e parece justificado falar da existência de três Europas²⁴.

As regiões intranacionais, onde a heterogeneidade se revela ainda mais²⁵, são uma variável chave para se entender a dinâmica da União Europeia. O mapa 1.2 mostra as diferenças regionais sob o aspecto do GDP regional. No mapa, quanto mais escura a cor, de amarelo para verde, maior o GDP²⁶. Óbvias são as disparidades entre o recém-ingressado leste europeu e as outras grandes regiões. Surpreendente são as grandes diferenças regionais nos países nórdicos e no Reino Unido, que indicam uma forte concentração geográfica das atividades econômicas. Na Alemanha, fica visível o declínio entre a parte ocidental e oriental, dezesseis anos após a unificação. As diferenças regionais chegam a ser disparidades, como no caso da Itália, indicando sérios desafios quanto à coesão social.

Interessante é como o declive norte – centro – sul dos GDP nacionais, visível no gráfico 1.2., não se espelha nos GDPs regionais, um fato que remete a duas discussões diametralmente opostas dentro da União Europeia. Uma diz respeito à homogeneização econômica, promovida, desde o início da Comunidade Europeia pelos fundos estruturais de apoio a regiões em

²² Para as siglas, ver página xxiv.

²³ O GDP per capita é também um dos ‘indicadores de bem estar’, como *Proxy* do acesso individual à riqueza.

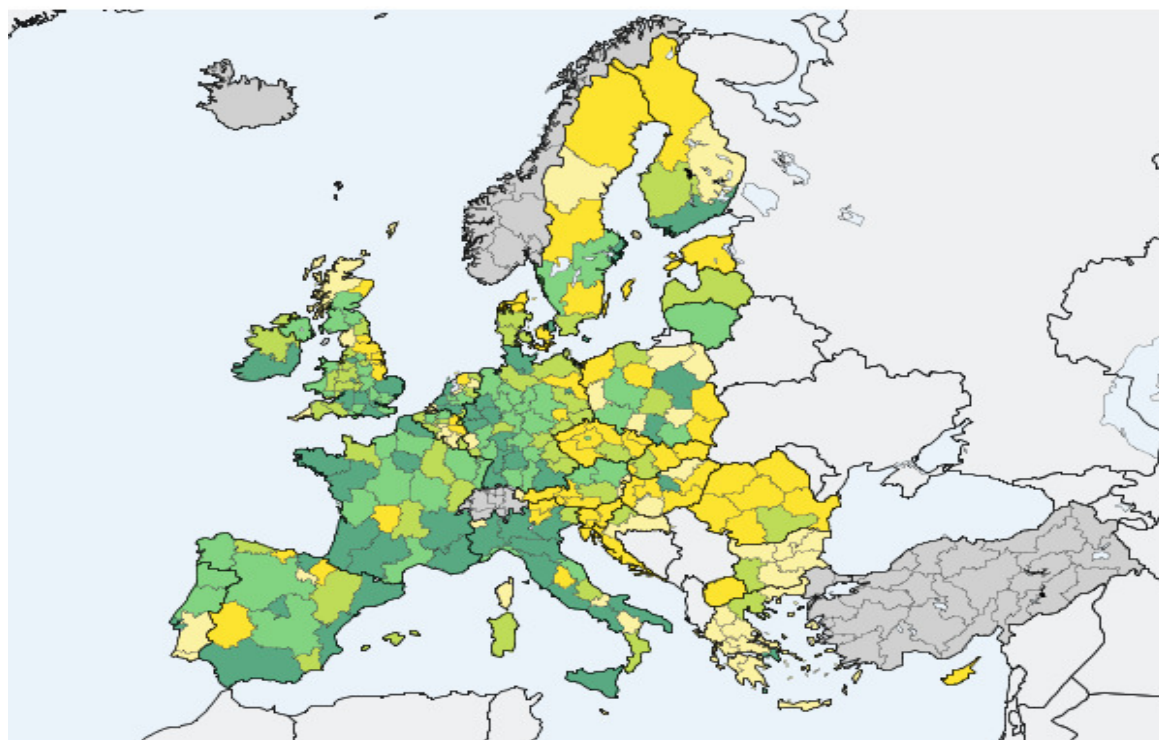
²⁴ Compostas pelos Estados muito abaixo da média, por aqueles ao redor da média e pelos acima e bem acima da média europeia.

²⁵ Para mais informações sobre as regiões na EU, ver European Commission 2008d.

²⁶ NUTS – *national units of territorial statistics*. As Nuts 2 – unidades são definidas como unidades territoriais habitadas por no mínimo 800.000 habitantes e no máximo 3 milhões de pessoas. Elas são a referência mais comum para comparações regionais. As NUTS 1 a 3 são definidas legalmente, para todos os Estados-Membros da União, desde 2006.

desvantagem. A outra discussão realça a importância das regiões na dinâmica da economia mundial e se desdobra em programas ou diretrizes para reforçar ou criar vantagens competitivas regionais²⁷.

Regional gross domestic product (million PPS), by NUTS 2 regions



Legend (Data 2006)

929.1027 - 13352.833

13352.833 - 23164.3058

23164.3058 - 34370.5394

34370.5394 - 58748.4025

58748.4025 - 462432.9392

N/A

Minimum value:929.103 Maximum value:462432.939

Mapa 1.2.: EU- 27 – GDP regional – 2006²⁸

fonte: Eurostat

Neste contexto de realidades heterogêneas e diversificadas, criaram-se economias fragmentadas. A integração econômica foi vista, deste o início, tanto como meio de criar mercados maiores, para aproveitar vantagens assim criadas, quanto como caminho para tentar promover a aproximação política num continente historicamente marcado por muitos conflitos. A tensão entre interesses políticos, além de políticas voltadas para o mercado, está embutida na própria identidade da União.

²⁷ Na discussão acadêmica, reforçar e criar vantagens econômicas regionais e estruturar sistemas de proteção social a partir de regiões e sub-regiões é uma proposta defendida por Streeck (1999).

²⁸ Para os nomes dos países, ver mapa 1.1., p. 15.

1.2. O Mercado - O processo de integração via mercado

A base legal da formação da União Europeia está nos seus tratados²⁹ que determinam as competências supranacionais (europeias) e nacionais, definem os campos de interação governamental e delimitam o raio de atuação das várias esferas. Um contrato entre Estados soberanos, os Tratados, concretizam o projeto de integração acordado entre os Estados-Membros. No discurso político, este projeto tende a ser muito maior, com um amplo leque de visões sobre as feições desta integração. Contudo, resultado de processos decisórios complexos sob o ideal de agir em consenso num contexto de profunda heterogeneidade econômica, social e política, são os tratados ‘denominadores mínimos’, expressão do real possível, e marcam o viés sob o qual o processo irá continuar. Pode-se depreender desses tratados a “natureza verdadeira” da União Europeia, a natureza existente, tornada lei.

Dois princípios definem a relação entre a União e os Estados-Membros. O princípio da subsidiariedade rege a divisão de poder entre as esferas comunitária e nacional. Este princípio, ancorado no Tratado de Roma em 1957, designa que diretrizes europeias não de permitir aos Estados-Membros escolher os meios para alcançar os objetivos postos. O segundo princípio, o da proporcionalidade, restringe o raio de atuação dos órgãos europeus àquilo que está determinado na lei primária da União, no tratado vigente. Este princípio é o norte principal da Corte Europeia de Justiça em suas decisões: nenhuma ação da Comunidade deve ir além daquilo que é necessário para alcançar os objetivos contidos no tratado. Assim, nenhum processo de maior homogeneização ou convergência pode ser iniciado sem ser ancorado no mesmo. Por causa destes dois princípios, as políticas europeias precisam ser formadas e distribuídas ao longo do eixo local/regional/nacional/europeu, o que as segmenta, avaliam Pochet *et ali* (2009:26).

Percorrendo os diversos tratados, percebe-se claramente o projeto de integração econômica desde o início, enquanto a integração política não apresenta tal linearidade. Todos eles são, tecnicamente, adendos do Tratado de Roma de 1957, criador da Comunidade Econômica Europeia (CEE)³⁰. O objetivo da CEE era integrar os mercados dos Estados-Membros via união

²⁹ Um quadro sistemático dos Tratados da Comunidade/ União Europeia encontra-se no Apêndice A.

³⁰ Já fora criada em 1951, pelo Tratado de Paris, a Comunidade Europeia do Aço e do Carvão, e criou-se ainda, em 1957, a Euroatom, a comunidade europeia de energia atômica, formando as Comunidades Europeias unificadas em 1967 sob um único ‘Governo’.

alfandegária, um objetivo muito aquém do que idealizava uma integração europeia política, capaz de evitar tendências fratricidas que tinham levado a duas guerras mundiais³¹.

Até os anos 1980, o processo de integração europeia foi lento, o que pode ser constatado pelo lento processo de incorporação de novos membros³². Dentre outros motivos, ressalta-se o princípio de unanimidade nos processos decisórios, o que funcionou como um bloqueio institucional. A integração ganhou nova dinâmica nos anos 1980, em plena fase de transição discutida na introdução desta dissertação. O novo impulso veio, de maneira decisiva, das grandes empresas europeias que perceberam a integração econômica como meio de dinamizar a economia e recuperar a competitividade internacional.

O início dos anos 1980 trouxe, para os governos europeus, dois momentos fortes de aprendizado. Na França, o governo socialista francês fracassou na sua tentativa de conter a crise com medidas keynesianas, e argumentou-se que o keynesianismo, no contexto de economias abertas, não seria mais uma opção viável se perseguido por um país só. O outro fato veio de uma experiência no Reino Unido. Nesse país, a população não ‘puniu’ o governo Thatcher no período eleitoral seguinte, mesmo com a repressão severa aos sindicatos no ano de 1981. A mensagem colhida foi a de que os sindicatos teriam perdido seu poder no arranjo “neocorporativista” (Streek, 1996) dos anos 1970.

A França passou por uma transformação de terceira ordem na sua política econômica, ao eleger a estabilidade monetária e a consolidação das contas públicas como objetivos principais de sua política econômica. Assim, ela se aproximou da visão já predominante na Alemanha e na Inglaterra e abriu espaço para negociar sobre o objetivo principal perseguido pelo Reino Unido, ou seja, a abertura dos mercados e a desregulação econômica. O que ocorreu em seguida foi uma completa reorientação da política econômica (Hall, 1993: 282 – 283): a taxa da inflação substituiu a taxa desemprego como variável chave para a orientação da política econômica; a política macroeconômica ficou quase restrita à política monetária, guiada por limites determinados e fixos. Além disso, foram abolidos muitos instrumentos de regulação direta, como, por exemplo, políticas de renda, controle das taxas de câmbio e limites quantitativos para

³¹ Os signatários eram Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Alemanha, França e Itália. A “Europa dos seis” incorporaria mais membros somente em 1973. Na realidade, criou-se pela OTAN um sistema de dependências mútuas que tornam guerras entre países europeus virtualmente impossíveis. Contudo, há exceções, como o conflito Reino Unido – Irlanda, Turquia – Grécia e no leste europeu.

³² Ver a lista dos Estados-Membros conforme o ano de adesão no Apêndice B.

empréstimos interbancários. O desemprego passou a ser visto como problema do mercado de trabalho, e não da economia como um todo.

Na época, os países da Europa perderam terreno econômico para o Japão e os Estados Unidos, e estratégias nacionais não surtiam efeito. As políticas neoliberais ofereciam um paradigma alternativo e incontestável, na ausência de programas social-democratas ou socialistas contundentes, tudo isto apoiado por uma coalizão ampla e favorável a uma mudança na política europeia pós 1983. Iniciou-se, assim, a consolidação da reviravolta neoclássica na integração europeia, segundo Schäfer (2002:10).

Membros decisivos nesta coalizão foram as grandes empresas européias. Green Cowles (1995) examina os atores principais na construção do ‘projeto 1992’ e destaca o papel central do *European Round Table of Industrialists (ERT)* e da UNICE na elaboração do programa do mercado único. O argumento defendido era que a competitividade europeia dependeria vitalmente de economias de escala no mercado interno. Assim, entrou a União Econômica e Monetária (UEM) no cerne do projeto de integração com seu argumento chave, a competitividade.

Essa competitividade não se refere somente aos Estados, mas, e sobretudo, é discutido nos *loci* empresariais, na competitividade local e regional. A “*Standortdebatte*”, ou seja, a discussão sobre as políticas adequadas para fomentar a competitividade do lócus empresarial, persiste até hoje, com a ameaça de realocização produtiva como um argumento de chumbo³³ frente a reivindicações por parte de trabalhadores ou de padrões sociais ou ambientais. Nesta nova dinâmica, a integração europeia passou, pelo menos parcialmente, da estratégia da harmonização (via forças de mercado e regulação) a estratégias de reconhecimento mútuo de padrões de proteção social e ambiental diferentes. Os próprios padrões nacionais de regulação tornaram-se fatores competitivos.

Em 1986, o Ato Único Europeu acordou a realização do mercado único até 1992 e seu pleno estabelecimento até 1998³⁴. Mas, retirar todas as barreiras ao livre funcionamento de todos os mercados (bens, serviços, trabalho e capitais) não faria da União Europeia rapidamente uma economia integrada nem ‘harmonizaria’ todo este vasto leque de caminhos nacionais distintos

³³ Ver a respeito em Bieling e Schulten (2001), Hoffmann (2006), Galgóczi, Keyne e Watt (2006).

³⁴ Altvater (2007:12) avalia o processo de integração e transformação na Europa criticamente: apesar da retórica do livre comércio ter prevalecido, em última análise o objetivo era proteger as economias nacionais de efeitos não desejados do mercado mundial.

quanto à organização social, política e econômica. Além disso, aprofundar-se-iam ainda mais os já fortes movimentos de reorganização e realocização produtiva, impactando intensamente a vida cotidiana dos cidadãos. No quadro da crise social provocada pela crise econômica, a legitimidade da integração europeia dependia do sucesso econômico e da capacidade de manter os níveis de bem-estar social alcançado nas sociedades (Jacobsson, 1999:2)³⁵. As expectativas ligadas ao mercado único eram grandes³⁶, contudo, como foram pouco concretizadas, aumentou a inquietação social³⁷, e o apoio tranquilo da população ao ‘projeto Europa’ começou a mostrar os primeiros sinais de resistência³⁸.

Para conseguir o suporte dos trabalhadores ao processo de integração, os líderes europeus formularam, em 1989, a *Charter of Fundamental Right of Workers*, conhecida como *Fundamental Rights Charter*, na qual se comprometeram a assegurar padrões mínimos de remuneração e bem-estar para toda a Comunidade. A efetiva realização dessa carta necessitaria de um elevado grau de integração política; suscitou, pois, uma forte oposição entre alguns membros da Comunidade (Dickens et. ali, 1996:5). Por isso, ela veio a integrar o Tratado da União Europeia de 1992 somente como anexo. De maneira positiva, tornou-se a mesma um instrumento na luta política por uma Europa mais social.

O Tratado de Maastricht, de 1992, definiu o ano de 1999 como data limite para a plena realização da União Econômica e Monetária³⁹, sendo incorporados no texto da lei os critérios de convergência⁴⁰, de estabilidade de preços e de consolidação das finanças públicas. O Banco Central Europeu, independente como seu modelo alemão, recebeu como função principal velar

³⁵ Ver também uma discussão sobre legitimidade política e social e efetividade econômica em Strohmeier (2007).

³⁶ A criação do mercado único, na opinião pública, foi vista como um passo em direção a uma “Europa plena”. O êxito das economias nacionais tinha promovido o que Offe (2005) chama de cidadania industrial, e esperava-se algo parecido ligado à cidadania européia e às novas relações de trabalho. Confira a reste respeito a discussão de Teague (1999).

³⁷ No início dos anos 1990, houve fortes protestos sociais na França e na Espanha, por exemplo.

³⁸ Ao contrário do acontecido com os tratados anteriores, os referendos nacionais do Tratado de Maastricht passaram por aprovações muito apertadas, acompanhadas de acaloradas discussões.

³⁹ A União Europeia não é igual à União Europeia Monetária (UEM) nem à “Área do Euro”. À UEM pertencem os Estados que adotaram o Euro como moeda oficial, um grupo que varia. A admissão a este grupo depende da avaliação dos países-candidatos pelos critérios de Maastricht. Atualmente fazem parte da UEM: BE, DE, IE, EL, ES, FR, GR, IT, LU, NL, AT, PT, SI, FI, CY e MT (2008). À Área do Euro pertencem ainda Mônaco, San Marino e o Vaticano, por acordo; Andorra pediu acordo semelhante, e Montenegro e Kosovo adotaram a moeda sem acordo. A Política Monetária na Zona do Euro está sob a responsabilidade do Banco Central Europeu, contudo, na área do Euro não existem representação política nem órgãos de governança ou política fiscal comuns. (Para mais informações, ver <http://www.ecb.int/euro/intro/html>).

⁴⁰ Os critérios de Maastricht são os seguintes: a inflação não deve subir acima de 2%, o endividamento público novo deve ficar abaixo de 3%, e a relação dívida pública/PIB tem que ser mantida abaixo de 60%.

pela estabilidade monetária, o que imprimiu à integração um viés monetarista. Na argumentação corrente, a estabilidade monetária e a consolidação das contas públicas criariam as condições necessárias para aumentar o investimento, o que, conseqüentemente, promoveria o crescimento econômico. As políticas social e de emprego deveriam auxiliar na consecução deste objetivo, e os sindicatos deveriam promover uma política salarial “consoante”, isto é, de moderação salarial⁴¹. A função do Estado, além de assegurar o funcionamento dos mercados, foi direcionada ao objetivo de aumentar a competitividade. Ele precisaria orientar sua ação para tornar o lócus empresarial nacional atrativo, deixar a sociedade internacionalmente competitiva, promover a inovação e aumentar a competitividade estrutural (Schäfer, 2002:15s).

A justificativa intelectual do projeto do mercado único veio do “Relatório Cecchini”, (Cecchini, 1988), encomendado pela Comissão Europeia. Este relatório previa uma guinada significativa na produtividade europeia, promovida pela reestruturação industrial e pela plena integração dos mercados. Melhor, ao eliminar os custos da não integração econômica, conjecturaram seus autores, alcançar-se-ia um crescimento adicional do GDP europeu de quatro a sete pontos percentuais, debelar-se-iam as alarmantes taxas de desemprego, além de se promover um sustentado e prolongado crescimento da região, que faria dela o centro dinâmico da economia internacional (CECCHINI, 1988:xvii).

Contudo, o que este mercado único realmente viria a ser e quais seriam seus reais efeitos era imprevisível, avaliou Dickens (1996:251) à época da sua instauração. Como foi rapidamente discutido na introdução, a acumulação baseada no capital financeiro é restritiva ao crescimento, e a guinada não ocorreu. Os dados compilados por Datheïn (2000) mostram a evolução das principais variáveis econômicas, tornando visível o que ocorreu. Os movimentos de alguns dados principais⁴² mostram o que foi discutido até agora. Em comparação com o período anterior a 1975, o crescimento real do PIB dos principais países⁴³ é significativamente menor, apresentando oscilações bruscas (ibid:6), apontando para a crise sistêmica dos sistemas

⁴¹ As políticas monetária, comercial e de concorrência são supranacionais; as políticas econômica e fiscal são de responsabilidade nacional, mas subordinadas ao “Pacto de Estabilidade e Crescimento” e aos critérios de Maastricht. A política monetária está sob a responsabilidade do Banco Central da Europa (BCE), que é independente. O Comissário para Políticas Concorrenciais tem imputações legislativas, executivas e jurídicas. Formalmente, o Comissário para Assuntos Econômicos e Financeiros tem a função de coordenar e monitorar as políticas nacionais. Sua influência política é considerável, dada a repercussão de suas recomendações sobre a reputação dos governos nacionais. Os tratados não incluíram mecanismos de coordenação hierárquica ou autoridade hierárquica entre os diferentes autores (tipo “primeiro ministro”) (Fittoussi e Saraceno, 2004).

⁴² Para os números e gráficos, remete-se à leitura de Datheïn (2000:4-34).

⁴³ EUA, Japão, Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

produtivos . A relação entre dívidas públicas e PIB foi ascendente após 1975 em todo o período⁴⁴, mostrando, por um lado, as políticas keynesianas anticíclicas usadas para responder à crise (ibid:16) e, por outro, evidenciando a causa do sempre maior aperto fiscal dos Estados. O saldo real da balança comercial, relativamente estável nas décadas anteriores, apresentou diferenças sempre maiores (ibid:18), assinalando para o aumento da pressão concorrencial⁴⁵. A taxa de inflação, que ‘ficara louca’ entre 1975 e 1986, se equilibrou num patamar baixo (ibid:21), ajudando, portanto, a proteger o valor da renda financeira. A taxa de lucro recuperou-se e estabilizou-se (ibid:22), num contexto de aumento decrescente dos salários reais (ibid:31) e baixo aumento de produtividade (ibid:29), o que possibilitou o aumento da participação da renda de capital na renda nacional (ibid:33). As políticas de moderação salarial iniciadas após a recessão de 1975⁴⁶ não evitaram o aumento vertiginoso das taxas de desemprego que se estabeleceram em patamares altos (ibid:26).

Como os dados acima mostram, os resultados ficaram muito aquém do anunciado e esperado. A crítica crescente à Europa de mercado, quer dizer, a pressão provinda da percepção por parte dos cidadãos europeus de que temas de essencial relevância para eles não haviam sido incluídos nos trâmites da integração, levou finalmente à inclusão do capítulo sobre emprego no Tratado de Amsterdam em 1998. Este capítulo, celebrado como balizador social da integração via mercado, institucionalizou a Estratégia Europeia para o Emprego, mas não mudou o rumo já escolhido⁴⁷.

Nos primeiros anos do novo milênio, foram feitas tentativas de aprofundar a integração política, tentando dar à União Europeia uma Constituição. Combinado entre os chefes de Estado em 2004, o Tratado da Constituição da União Europeia, que criaria uma unidade política revestida de caráter de Estado, não conseguiu a adesão de todos os Estados-Membros.

⁴⁴Fora do Reino Unido (Dathein usa o nome Grã-Bretanha, mas o país se deu em 1966 o nome oficial de Reino Unido).

⁴⁵ Os dados remetem a uma discussão política e a uma literatura acadêmica sobre as estratégias ‘*beggar my neighbour*’ – empobreça seu vizinho –, adotadas principalmente pelo Japão, Alemanha e Itália (ETUI/ETUC (2009:13).

⁴⁶ O dado explica a origem do argumento mencionado na introdução de que esta recessão tivesse tido a “função histórica” de ‘quebrar’ o pleno emprego e, com isso, a pressão pelo aumento da participação dos salários na renda nacional.

⁴⁷ O próximo capítulo da presente dissertação mostra que esta estratégia era condizente com a nova orientação política e o domínio das teorias neoclássicas articulando “as políticas econômicas contra o desemprego (...), centradas principalmente na flexibilização do mercado e na teoria do capital humano” (Dathein, 2000:34).

Reformulado e esvaziado destes elementos, o Tratado de Lisboa está, no momento presente⁴⁸, em fase de aprovação pelos Estados-Membros. Como em 1992, a Carta dos Direitos Fundamentais, solenemente assinada pelos chefes de Estado em dezembro de 2000, não foi incorporada ao Tratado de Lisboa⁴⁹. O tratado que ‘sobrou’ da Constituição fracassada tentou remediar o déficit democrático na União, ao fortalecer o papel do Parlamento Europeu e dos Parlamentos Nacionais, além de delimitar ainda mais claramente o raio de ação dos órgãos supranacionais, reforçando a soberania nacional (Baddenhausen, 2007)⁵⁰. Realmente novo no Tratado de Lisboa é que ele contém, pela primeira vez, uma cláusula de retirada da União.

Resumindo a argumentação até aqui desenvolvida, pode-se dizer que a integração negativa, via remoção de obstáculos ao funcionamento do mercado único, prevaleceu sobre a integração positiva, via regulação social, isto é, a correção das disfunções criadas pela livre atuação dos mercados. Aliás, esta função corretiva é uma das funções atribuídas ao Estado de Bem Estar Social (Jakobsson, 1999:3). Políticas de mercado e políticas sociais foram construídas com assimetrias constitucionais no decorrer do processo de integração europeia (Scharpf, 2002:647). Assim, políticas europeias criadoras do mercado único sobrepujaram políticas promotoras da segurança social e da igualdade, em um processo no qual a política social, ancorada na esfera nacional, foi sucessivamente limitada pela integração dos mercados, pela liberalização e pelo direito concorrencial europeu. A legislação supranacional promovia a crescente integração dos mercados, ao eliminar obstáculos ao comércio e ao evitar distorções competitivas, num processo que poderia ser levado adiante facilmente pelas iniciativas da Comissão Europeia e consolidado pela atuação da Suprema Corte Europeia⁵¹. Ao contrário, políticas europeias voltadas a uma integração positiva, capazes de ordenar por valores além-mercado as condições sob as quais o mercado único deveria operar, eram muito mais difíceis de se concretizar. Uma integração positiva, a partir de regras sociais, teria dependido de acordos entre os governos nacionais (Scharpf, 1996:16). Na seção sobre o modelo social europeu, será abordada a questão da dificuldade para se chegar a estes acordos.

⁴⁸ Junho de 2009.

⁴⁹ A Carta é mencionada no Tratado e terá status de direito primário. Contudo, fizeram uso do seu direito de “*opt – out*” (cláusula de posição legal diferenciada) o Reino Unido e a Polónia. Estes dois países não precisarão obedecer a esta carta, e seus cidadãos não poderão entrar em ação contra seus Estados com base nela.

⁵⁰ Nos textos de autoapresentação da EU, usam-se como sinônimas as palavras União e Comunidade quando se referem à União Europeia, também após 1992. Parece haver certa preferência por “Comunidade”, para se dar ênfase à cooperação entre Estados-Membros soberanos, e por “União”, para realçar a esfera europeia, supranacional.

⁵¹ A Suprema Corte Europeia é o árbitro entre lei nacional e lei europeia, sendo a lei europeia superior à lei nacional.

1.3. O Estado - A União Europeia, um Sistema Político

Na relação complexa entre supranacionalidade e intergovernamentalismo clareiam-se as feições da União Europeia. Ela é mais do que uma organização internacional, porque dispõe de meios financeiros próprios e tem um sistema jurídico obrigatório para todos os Estados-Membros. A lei europeia, portanto, está 'acima' da lei nacional. Contudo, ela é desprovida do poder de sanção e lhe falta uma legitimação política comparável àquela dos Estados-Nação. Por fim, ela é limitada nas suas atribuições. A outorga de competências e, com isso, de soberania, depende da decisão dos Estados-Membros. Por isso, desenvolveram-se, além das formas de intervenção clássicas via diretrizes e leis, formas novas descritas em termos como coordenação e orientação, contextualização e regionalização,

Nos próximos parágrafos, seguem os argumentos de Roth e Schmidt (2006, para apresentar alguns elementos constituintes deste “sistema político” *sui generis*.

Até 1986, a tomada de decisões no âmbito da União Europeia era, obrigatoriamente, por unanimidade, um fato que muito contribuiu para a formação de processos decisórios lentos e criticados sob o chavão de ‘Eurosclerosis’. Mesmo optando-se, a partir de 1986, pelo voto majoritário, na prática o “*Policy-Making-System*” europeu caracteriza-se até hoje pela obrigatoriedade do consenso. Por sua vez, os processos de tomada de decisão ocorrem num complexo arranjo político-institucional distinto, descrito pelos autores como “associação” ou “sistema de entrelaçamento”.

O “governar” supranacional europeu há de ser visto dentro de um sistema dinâmico de muitos níveis e esferas, em que o ato de governar não depende de uma instituição central nem da congruência territorial entre governantes (os participantes do ato de governança) e governados. A soberania na União Europeia é exercida comunitariamente, aumentando o raio de atuação de seus membros. Contudo, alargando-se os limites do fazer político, reduz-se, na esfera nacional, a capacidade de regulação política dos Estados. O alcance da atuação estatal é territorialmente limitado, enquanto as políticas européias se dirigem, por exemplo, à força de trabalho, às empresas transnacionalmente móveis ou com uma base até fora do território europeu.

Criou-se uma forma de governar através de um complexo duplo de poder, nacional e supranacional, com três características: procura coordenar políticas nacionais; influencia de

maneira indireta as políticas nacionais; é complementar às políticas nacionais, ao criar um arcabouço jurídico e regulatório quando incorpora novas áreas de atuação comunitária.

Importante nisso é que a União Europeia não institucionalizou um sistema decisório político-administrativo e, por isso, não tem princípios de governança hierárquica a sua disposição. Outro fator importante está no papel exercido pelos governos nacionais que aparecem, pela institucionalidade criada, como atores principais na arena europeia. Contudo, também esta realidade é mais complexa.

A integração ocorre ao longo de questões concretas, sendo impulsionada por atores com motivações específicas e dando origem a interpretações diferentes das suas causas. Nos parágrafos seguintes, resumem-se alguns argumentos de Schäfer (2002), para mostrar as várias vertentes e perspectivas a partir das quais se pode analisar a integração europeia, mesmo que, na presente dissertação, se use preferencialmente a visão da economia política.

Em sua análise, Schäfer parte da Estratégia Europeia para o Emprego. Inicialmente, ele distingue dois eixos interpretativos. O primeiro analisa o surgimento de novas áreas de atuação na esfera europeia, como resposta a problemas criados no decorrer do processo de integração. Com a criação do mercado único, teria sido necessário criar um mercado de trabalho europeu, pois os problemas nos mercados laborais nacionais não poderiam mais ser resolvidos somente por políticas domésticas. Isto significa que o aumento da complexidade da estrutura criada e os efeitos das políticas sobre a realidade teriam criado novas demandas de atuação. Esta é uma visão bastante técnica e um tanto de continuidade dos processos deslanchados, focando nos atores da integração.

O outro eixo avalia a integração europeia como resultado de conflitos de interesses no processo político, uma visão própria da economia política, comportando descontinuidades e mudanças de rumos. A vertente da economia política enfatiza o contexto da reorientação do projeto de integração a partir do conceito de competitividade, iniciado com a reviravolta da política econômica de viés neoliberal. Sustentam os expositores desta teoria que a Estratégia Europeia para o Emprego não seria capaz nem estaria direcionada para abandonar o caminho de integração traçado e institucionalmente implantado, não teria forças para ser um contrapeso à integração dos mercados e, tampouco, poderia equilibrá-la socialmente. Ao contrário, a EEE seria a expressão da concorrência acirrada pela localização das empresas, uma concorrência politicamente promovida que acabou por abarcar, também, a política social.

Dentro da vertente “respostas a problemas”, encontra-se a perspectiva da Governança (*Governance*). Os teóricos dela argumentam ser necessária a criação de novas formas de governança. Realmente, a partir da EEE criou-se uma nova forma de governança na União Europeia, via “regulação branda” (*soft regulation*), por meio de coordenação, intercâmbio e orientações, em contraste à “regulação dura” (*hard regulation*), composta por diretrizes e leis. Na complexidade do sistema europeu de múltiplos níveis, com uma imbricada teia de competências, a regulação hierárquica não conseguiria mais desenvolver estratégias adequadas à resolução de problemas. A integração europeia aumentaria a interdependência em três direções: entre os Estados-Membros, entre os vários níveis de governança e, também, entre áreas funcionais específicas. Por causa desta teia complexa, não seria mais possível que um único ator resolvesse os problemas. O eixo estruturador das políticas europeias “local/regional/nacional/europeu”, citado acima, fica agora visível, e dois problemas despontam: nesta ‘teia emaranhada de competências’, como assegurar que as políticas surtam os efeitos esperados? E como medir as influências reais destas políticas e suas capacidades de influenciar a realidade?

Schäfer não aborda esse assunto, mas esta visão faz lembrar um terceiro autor que emerge destas ‘teias’. Constroem-se redes transversais na esfera regional e/ou local, ao articular regiões e localidades em várias sociedades ou economias. Jessob (1993) vê nestas redes uma causa do esvaziamento do poder dos Estados-Nação ou, em outras palavras, da capacidade diretiva das políticas centrais. Completando, as outras duas causas enumeradas pelo autor são a entrega de poder a esferas supranacionais e, no movimento de descentralização, a perda de poder para as esferas regionais e locais⁵².

Interessante ainda a perspectiva intergovernamentalista. Ela sustenta que a política europeia teria sido quase exclusivamente determinada pelas negociações entre os governos nacionais. Portanto, a integração teria seus limites nos interesses particulares nacionais, uma visão da qual é difícil derivar uma integração positiva, idealizadora de direitos comuns. Os governos nacionais teriam uma situação privilegiada no sistema europeu construído em muitos níveis⁵³. Como eles são responsáveis perante o parlamento nacional e autores no nível

⁵² Também Jessob (1993) observa o desenvolvimento de novas formas de governança, contudo analisa-as a partir das exigências do novo padrão de acumulação e sua pressão por flexibilidade, competitividade e Estados garantidores de direitos de propriedade (de mercado)

⁵³ Pierson e Liebfried (1995) usam a expressão “*multitiered institutions*”, e Falkner (1999), “*multi-level, multi-actor governance*”. Falkner discute esta governança no exemplo das Políticas Sociais.

supranacional, ocupariam uma posição que lhes dá o poder de jogar um nível de governança⁵⁴ contra outro. Eles poderiam argumentar com políticas europeias para levar adiante reformas nacionais, sobretudo reformas percebidas como negativas pelos eleitorados, sem maior desgaste nacional. Por outro lado, eles poderiam justificar sua resistência a investidas europeias pela suposta falta de respaldo nacional. Contudo, esta visão não conta com uma esfera supranacional plenamente estabelecida nem com os executivos concretos que assumem suas funções nos órgãos europeus, nem com a vontade dos presidentes do Conselho Europeu (cúpula) de imprimir sua marca no seu curto mandato. Ademais, a Comissão Europeia é legalmente instituída para levar adiante a integração, fazer propostas e trabalhar neste sentido. Estes fatos ponderam o poder e o papel dos Estados nacionais, determinantes, com certeza, mas não incontestes.

Na discussão destas duas perspectivas é interessante um estudo econométrico de Arnold (2001). Este estudo desvalida a hipótese de que a EEE tenha surgido como resposta ao problema europeu de desemprego e sustenta, em tese, que a posição dos Estados-Membros na negociação da estratégia fosse influenciada pela percepção da utilidade do tema e pela oposição à integração monetária. O resultado reforçaria, a princípio, a perspectiva intergovernamentalista.

A perspectiva do neofuncionalismo enfatiza atritos entre objetivos e políticas na União Europeia. Nesta visão, a Estratégia Europeia para o Emprego seria parte de um arranjo institucionalizado com o fim de assegurar o sucesso da União Europeia Monetária (UEM) e de melhorar problemas de coordenação na UEM. Seria necessário sintetizar as políticas fiscal (contas equilibradas), monetária (inflação baixa) e salarial (moderação salarial). Estas grandezas, mutuamente dependentes, se sintonizadas eficazmente, poderiam reforçar o crescimento de empregos. Portanto, necessitar-se-ia criar um mecanismo que unisse os atores num diálogo contínuo – a política fiscal é da responsabilidade dos Estados; a monetária, do Banco Central; e a salarial, do “diálogo social”. Essa foi a intenção do chamado processo de Colônia, iniciado em 1998, como desdobramento da EEE lançada em 1994. Avalia Schäfer que esta perspectiva não convenceria, porque justamente esta coordenação não ocorreria. Por um lado, o procedimento instalado para fortalecer a sintonia entre as políticas seria altamente indefinido e, por outro, a constante afirmação de independência do Banco Central Europeu sabotaria tais processos.

Também Goetschy (1999) questiona como um tema, especificamente o do emprego, entra na agenda europeia. Aos dois mecanismos citados acima, ou seja, a atuação de forças

⁵⁴ Ver uma discussão sobre governança europeia em Fitoussi e Schioppa (2005).

intergovernamentais e a ação de forças supranacionais, a autora acrescenta mais dois: a ‘intermediação de interesses’ (*lobbying*) por grupos supranacionais⁵⁵ e o efeito ‘*spill over*’ de outras áreas de integração. Para ela, a Estratégia Europeia para o Emprego foi resultado, sobretudo, dos primeiros dois mecanismos, ligados à forma singular de governar da União Europeia.

Tanto a integração positiva quanto a negativa depende de uma entidade além do mercado, garantidora de direitos, isto é, de uma entidade supranacional que vele pelos interesses comuns e pelo respeito aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Streeck (1995) questiona se este caminho é possível, se existe a possibilidade de se construir um Estado ou uma Sociedade a partir de um mercado comum. A institucionalidade europeia mostra como o problema – criar um “Estado” a partir do mercado – foi resolvido e, também, como outros interesses além do mercado têm nela espaço, um fato que poderia, talvez, indicar passos em direção a formação de uma sociedade europeia propriamente dita. Assim, enquanto o objetivo norteador da integração é a integração econômica, entram os Estados-Membros na institucionalização deste objetivo com suas características e caminhos históricos que resguardam o projeto civilizatório. Por outro lado, falta visivelmente o terceiro ator do triângulo civilizatório de Offe, ou seja, a Comunidade. Somente recentemente reforçou-se a posição do Parlamento Europeu, contudo, mesmo que fosse plenamente instituído numa democracia representativa, ainda carece a Europa daquilo que se poderia chamar de sociedade civil organizada.

O quadro 1.1 mostra as principais instituições⁵⁶ deste sistema político que não é um Estado nem uma Organização Internacional, além de não possuir um Governo Central. Das quatro instituições principais, somente o Parlamento Europeu é diretamente eleito. Inicialmente, o Parlamento era concebido somente como órgão consultivo e de debate; contudo, as fortes discussões sobre a “deficiência democrática” da União vieram a reforçar seu status. O principal órgão de decisão e legislação, o Conselho da União Europeia, é formado somente por representantes dos Estados-Membros indicados pelos governos nacionais, ou seja, sem a participação direta dos cidadãos.

⁵⁵ Intermediadores de interesses são, também, os “parceiros do diálogo social”: o sindicato europeu dos trabalhadores (ETUC), o sindicato europeu dos empresários (UNICE) e a representação das empresas privadas provedoras de serviços públicos (CEEP).

⁵⁶ Ver uma apresentação completa em Conde (2004:26s).

Quadro 1.1.: As Principais Instituições da União Europeia

Instituição	Representação	Base de Participação	Atribuições
Parlamento Europeu	Cidadãos/ cidadãs europeus	Eleição direta, mandato por cinco anos	Legislativo; órgão de consulta e debate
Conselho da União Europeia (O Conselho)	Estados Membros	Cada Estado-Membro envia um ministro	Principal órgão de decisão na EU; Legislativo; celebra acordos internacionais
Comissão Europeia	Representante da União Europeia	Um comissário por Estado-Membro, escolhido pelo presidente do conselho (confirmado pelo EP e o Conselho); mandato de cinco anos	Executivo; Gerenciar e executar as decisões do Parlamento e do Conselho; impulsionar o processo de integração; representante internacional da EU
Conselho Europeu	Liderança política	Chefes de Estado, quatro reuniões anuais; presidência rotativa (agora anual)	Discutir e definir as linhas gerais das políticas da União; resolver impasses do Conselho e do Parlamento

A Comissão Europeia, o Executivo, tem uma dupla tarefa: aporta às duas instâncias legislativas e tem a função explícita de levar adiante o processo de integração. O Conselho e a Comissão se relacionam de uma maneira conflituosa⁵⁷: há ‘dois governadores e nenhum governo central’. A ausência da democracia direta nestes órgãos e o amplo aparato burocrático suscitaram a crítica da Europa dos burocratas e tecnocratas. As críticas da deficiência democrática provêm, ainda, da percepção de que os representantes dos Estados-Membros são nomeados pelos governos nacionais, não eleitos. Recai sobre eles a suspeita de perseguir interesses nacionais específicos enquanto atuam sobre toda a União.

1.4. A Comunidade - O modelo social europeu

A rigor, um modelo social é mais do que a expressão da ‘comunidade’ no triângulo das instituições que formam a sociedade. No entanto, é do elemento comunidade que vem a coesão de um modelo social, através da identificação dos cidadãos com ele. Também o Estado perde o poder de sustentá-lo, e a seus valores, se esta identificação falhar. Como diz Offe (2005:154s), uma instituição entra em decadência quando perde o apoio e quando o suporte aos ideais que encerra se rarefaz. As instituições ‘não fazem mais sentido’, parecem ficar incompatíveis com novos contextos e tornam-se vulneráveis ao abandono de caminhos escolhidos (*path-departure*),

⁵⁷ A Comissão e o Conselho estão, cada um, organizados em nove Diretórios Gerais, cada um com uma completa estrutura burocrática que se adequou só com o tempo um a outro. Todos os DG’s, de ambos os órgãos, emitem documentos: os documentos brancos, como propostas de lei ou regulação, e os documentos verdes, como propostas para discussão. Contudo, ao serem publicados não se distingue mais sua origem por DG, somente pelo órgão, Comissão Europeia (CEC/CEU) ou Conselho da União Europeia (EC).

ao dismantelamento e à inovação. Um modelo pode perder a credibilidade também por causa de resultados seriamente e continuamente decepcionantes. Contudo, alerta Offe, este segundo caminho depende de quanto a força integradora, a coesão do modelo, foi afetada. Em outras palavras, não são somente as baixas taxas de crescimento do GDP, o desemprego em massa e os constrangimentos fiscais colocados pelo endividamento público que questionam a viabilidade dos Estados de Bem Estar Social, mas, sobretudo, a avaliação que se faz destes dados, do sentido que se dá a eles pelo repensar dos conceitos de solidariedade social numa economia irreversivelmente mais competitiva. Streeck (2000:1) considera este repensar como algo urgente, advogando também a obsolescência das instituições criadas antes de 1975.

Outro ponto importante consiste na relação ente o modelo social e o sistema produtivo. Muito resumidamente, Jessop (1993: passim) argumenta que as sociedades desenvolvem, a partir de cada regime de acumulação, um regime de proteção social condizente. Portanto, transformações no primeiro provocam inexoravelmente o mesmo no segundo. Simultaneamente ao regime de acumulação Fordista, consolidado no período do pós-guerra, foram erguidos os regimes de bem estar de inspiração keynesiana (*Keynesian Welfare States-regime*). As transformações em curso desde a segunda metade da década de 1970 estariam dando lugar a um novo regime de acumulação, ainda em fase de desenvolvimento, pós-Fordista, e o regime de regulação social a ele ligado seria o *Schumpeterian Work-fare regime*.

Um artigo de Streeck (2000) retoma ideias contidas no artigo de Jessop e em outros pensadores, e que ressoam em muitos documentos oficiais. Elas poderiam ser resumidas sob o título de competitividade regional. Seus argumentos cristalizam um lado da discussão acerca do futuro da proteção social na Europa e delineiam aonde a ‘modernização’ dos sistemas de proteção social na União Europeia poderia levar. O autor aponta, indiretamente, o que para ele seriam os elementos centrais do modelo social europeu: primeiro, eles são essencialmente produto dos Estados Nacionais; segundo, o conceito comum aos diversos modelos sociais nacionais é o da solidariedade social, realizada por políticas redistributivas; terceiro, o modelo é ancorado nacionalmente e, por isso, as políticas sociais são fragmentadas no nível europeu, ou seja, não existe uma proteção social centralizada, pois a política social desenvolvida na esfera europeia serve ao propósito da integração dos mercados e não objetiva algo além disso.

Justamente essas características teriam que ser superadas, e a proposta de como fazê-lo é, à primeira vista, surpreendente: pela descentralização orientada a partir da competitividade

econômica⁵⁸. O conceito de solidariedade social teria que ser repensado e redirecionado ao conceito de solidariedade competitiva, construída pelo empoderamento econômico, por políticas que capacitassem indivíduos, regiões e países a participarem com sucesso no mercado internacional. A segurança viria da competitividade econômica desenvolvida em regiões e sub-regiões mais homogêneas, também capazes de desenvolver suas regras sociais específicas e adaptadas. A competitividade da União, no contexto da economia global, dependeria de sua capacidade de contribuir para que as regiões encontrassem seus nichos de mercado e, assim, assegurassem sua sustentabilidade (Streeck, 2000).

Mesmo com que Streeck (2000) defenda o Estado Nacional como – ainda será por muito tempo – *locus* principal de organização política, identificação e ação na Europa, especialmente em relação à segurança social, equidade e justiça, aponta o autor para o caminho da concorrência pura. Streeck argumenta, e nisso ele tem razão, que não se poderia esperar construir uma réplica supranacional dos Estados de Bem Estar nacionais. Contudo, discutível é sua conclusão implícita de que não seria possível elaborar, no âmbito da União Europeia, um sistema social capaz de proteger os direitos sociais da pressão econômica e retirar padrões sociais e do trabalho da exigência da competitividade. Em outras palavras, por que a Europa não deveria ser capaz de criar regras que ‘enraizassem’ o mercado único?

Neste campo de tensão – da procura pela coesão sistêmica da Europa dos Estados de Bem Estar Social nacionais, desenvolvidos durante mais de um século e meio (Offe, 2005:158), e da pressão por “mais mercado” num contexto de competitividade global exacerbada na era do capital financeiro –, situa-se a discussão do ‘modelo social europeu’⁵⁹. O termo, muito usado desde meados dos anos oitenta do século passado, suscitou uma vasta literatura sobre o tema.

Para responder à questão sobre qual seria este modelo, é oportuno perguntar primeiro o que seria um Estado de Bem Estar Social, para clarear mais ainda o que está em jogo com a pressão por modernização/ desmantelamento /reforma/ inovação. Bem ilustrativa é a imagem da

⁵⁸ Não é tão surpreendente, tendo em mente a discussão sobre o papel das regiões e dos pequenos países no cenário global, da região e da megacidade como centro dinâmico do capitalismo globalizado. A ideia é também congruente com os argumentos de Jessob (1993), os ‘Estados nacionais de poder minguado’ (*hollowed out nation states*), poder ‘vazado’ à esfera supranacional, transnacional – em redes de poder transversal – e à esfera regional e local. A própria EEE tem um elemento fortemente descentralizador.

⁵⁹ No âmbito da União Europeia, esta discussão ganhou força no início dos anos 1990 com o White Paper, *Growth, Competitiveness, Employment, the Challenges and Ways Forward into the 21st Century* (CEC, 1993a). Nele, o então presidente do Conselho da União Europeia e presidente da França, Jaques Delors, exortou os Estados-Membros a adotar medidas para responder às altas taxas de desemprego e preservar o “modelo social europeu” como vantagem competitiva no mundo globalizado. Desde então, o termo tornou-se comum no debate.

construção de uma casa de vários andares durante várias gerações, usada por Offe (2005:158s). Este modelo teórico contrapõe-se ao estreitamento, na argumentação de Streek (2000), que propõe transformar as políticas sociais em políticas de competitividade. Um modelo social é mais do que a política social. Ele expressa quais são as bases orientadoras das ações do Estado dentro de arranjos institucionais no triângulo Estado – Mercado – Comunidade. A metáfora da construção de um edifício, isto é, da dinâmica do “edifício do Bem Estar Social”, evidencia igualmente como a “solidariedade social” se desenvolve juntamente com o desenvolvimento e salienta a crescente complexidade das sociedades de mercado. Outro elemento importante está na ênfase dada aos direitos sociais que geram políticas sociais: os direitos à proteção derivam da vulnerabilidade dos vendedores de força de trabalho no ‘jogo’ do mercado e são direitos coletivos, outorgados ao conjunto das pessoas nesta situação. Daí a percepção do status⁶⁰ de assalariados. Direitos sociais são direitos coletivos individualmente acessíveis.

O Quadro 1.2 tenta sistematizar os argumentos de Offe (2005) sobre os níveis de proteção em Estados de Bem Estar Social e realça a ideia da construção e reconstrução contínuas, ligada à concepção da contínua sintonia da relação entre as três instituições sociais que formam a sociedade (Estado, Mercado, Comunidade).

Quadro 1.2.: Os Níveis de Proteção em Estados de Bem Estar Social

teto	Sistema político
3º andar	Direito de defender o status distributivo
2º andar	Direitos no emprego
1º andar	Direitos no processo do trabalho
Térreo	Proteção dos pobres não assalariados

Quadro elaborado a partir de Offe (2005:158ss)

O térreo faz parte de todos os sistemas de proteção social e antecede os Estados de Bem Estar Social. Encontra-se aí o direito à sobrevivência e à proteção da dignidade humana expresso em políticas voltadas para os grupos sociais mais fracos e mais desprovidos, incapazes de obter, direta ou indiretamente, seu sustento pelo mercado de trabalho.

Os três outros andares abrigam os três desdobramentos da seguridade social, arranjos com características próprias e desenvolvidos nos processos históricos peculiares a cada nação.

⁶⁰ Status, em alemão, tem a ver com “Stand”, palavra com um sentido estático - categoria, classe - e um sentido dinâmico - posição, localização. O verbo “stehen” significa “ficar em pé”. Status pode ser descrito como o conjunto de condições que faz com que os indivíduos e os grupos dos quais fazem parte possam ficar em pé na sociedade, isto é, se manter, se definir em relação aos outros e interagir com eles.

Destas formas específicas derivam suas maneiras peculiares de transformação e sua dependência do caminho escolhido (*path dependence*) quanto aos processos decisórios, institucionalidade e financiamento.

No 1º andar - direitos no processo laboral -, encontram-se as regras ligadas ao exercício do trabalho assalariado:

- a) O acesso ao mercado de trabalho: a definição de quem faz parte do grupo dos ativos ou dos inativos e em qual proporção a relação total da força de trabalho não depende da decisão dos indivíduos, mas é socialmente determinada (Offe, 1994:38-46; vede também Freyssinet, 2004:10ss);
- b) O acesso aos empregos: qualificação exigida, restrições específicas (jovens, mulheres...);
- c) A saúde e a segurança no exercício do trabalho.

A intenção é proteger a força de trabalho da ‘desutilidade’ e de acidentes no processo do trabalho, para assegurar sua viabilidade de longo prazo como força produtiva. Precisa-se evitar que as pessoas fiquem exauridas precocemente ou que seus conhecimentos caduquem antes do tempo. Regras gerais e a regulação dos contratos de trabalho definem uso, alocação e remuneração da força de trabalho.

O segundo andar - direitos ligados ao emprego - trata de provisões relativas à seguridade ‘social’ da pessoa assalariada fora do trabalho. Estes direitos lidam com os riscos sociais da sociedade assalariada, isto é, do perigo de trabalhadores serem temporariamente ou permanentemente incapazes de ganhar sua renda pela venda de sua força de trabalho. A proteção clássica contra os riscos sociais, ligada a deficiências, doenças e períodos de desemprego, é ampliada pela proteção contra o risco de insuficiência da renda familiar.

No terceiro andar encontra-se o direito de defender o status distributivo pela ação coletiva. Aí se criam as regras de como lidar com o poder declinante dos assalariados de vender sua renda real, contra a inflação, e de proteger sua renda relativa, ligada à evolução da produtividade e do lucro do capital. Trata-se das regras da atuação sindical e da negociação coletiva.

Finalmente, o teto protege o edifício todo e abriga um leque de políticas voltadas para a defesa e a manutenção dos vários arranjos que conferem status e seguridade. O teto do “Estado de Bem Estar Keynesiano” era desenhado para promover o pleno emprego, do qual a estabilidade da casa toda depende, via política econômica, políticas de mercado e de emprego, política fiscal, monetária e comercial.

Neste modelo teórico de Offe, fica evidente como, em sociedades capitalistas, a proteção social deriva da existência do trabalho assalariado. Como já foi dito na introdução, uma economia capitalista define-se por dois elementos principais: pela empresa privada, como *locus* institucional de produção, e pelos mercados de trabalho, como mecanismos-chave de distribuição de renda e de trabalho. Nesta forma de organização social, a força de trabalho tem que estar ‘livre de propriedade’, isto é, não ser propriedade de ninguém nem possuir propriedade. Assim, numa economia de mercado, quem vive do trabalho não tem a opção de não oferecer sua força de trabalho (OFFE, 2005:150). No entanto, transformar todos os não possuidores de capital em vendedores de força de trabalho impediria sua reprodução (2º andar), sendo inicialmente necessário proteger-lhes a integridade física e a capacidade de vender sua ‘mercadoria’ no longo prazo (1º andar). A ação coletiva procura reduzir as assimetrias de poder de mercado de ofertantes e demandantes de força de trabalho (3º andar). A regulação das relações de trabalho visa evitar que a relação empregador – empregado seja unicamente determinada pelas forças do mercado. Assim, as relações laborais se desenvolvem no campo de tensão entre a construção econômica da relação de trabalho e os constrangimentos sociais mais latos ao seu caráter econômico, argumenta Hymann (2005:15).

Apesar das suas características nacionais específicas, podem-se agrupar os vários modelos de Estado de Bem Estar existentes na União Europeia. A literatura segue, em geral, uma classificação iniciada por Esping-Anderson (1990). À sua visão dos ‘três mundos capitalistas’ foi acrescido o quarto mundo dos países do antigo bloco socialista, no linguajar europeu, as economias e sociedades em transição. Os “Estados em Transição” pertencem à União Europeia desde o ano de 2007 e, por razões óbvias, não podem ser classificados segundo modelos de Bem Estar Social. As características que seus sistemas de proteção social estão em fase de assumir seriam tema de uma análise própria.

No Quadro 1.3⁶¹, foram agrupados os Estados-Membros da União Europeia conforme região e ‘modelo social’. O modelo conservador foi desdobrado em dois sub-modelos.

⁶¹ No Apêndice B, encontra-se uma tabela com o nome dos Estados-Membros, a sigla oficial e o ano de adesão à Comunidade.

Quadro 1.3: União Europeia, Estados-Membros da União agrupados por regiões e classificação do seu modelo de Bem Estar Social - 2007

Região e Regime	Anglo-Saxão – Liberal	Norte – Social - Democrata	Continental – Conservador - Corporativista	Mediterrâneo – Conservador Paternalista	Leste – Estados em Transição
Estados-Membros	Reino Unido; Irlanda	Suécia, Finlândia, Dinamarca, (Países Baixos)	Bélgica (Países Baixos), Luxemburgo, Alemanha, Áustria, França,	Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Malta, Chipre	Bulgária, Estônia, Eslováquia, Letônia, Lituânia, Eslovênia, Polónia, Hungria, República Tcheca, Romênia

Podem ser resumidas três características principais dos Estados de Bem Estar Social (Esping-Anderson, 1990): o princípio de se assegurar certo padrão de vida independentemente do trabalho, a condição necessária para se ter mercados de trabalho estáveis e seu fundamento em sistemas de proteção social fortes. Estas três características desenvolveram-se em vários modelos, diferentes quanto ao padrão de distribuição, às características da regulação do mercado de trabalho, com destaque a proteção do emprego, e aos atores envolvidos. Resumem-se abaixo as características mais destacadas destes diversos modelos de Estados de Bem Estar Social, valendo-se da sistematização de John (2007) ⁶².

O modelo anglo-saxão⁶³ caracteriza-se pela restrição de benefícios sociais aos grupos mais necessitados, por um lado, e, por outro, pela crescente diferenciação da escala salarial, com um amplo e crescente segmento de salários baixos. Marcas características do modelo nórdico, ou escandinavo, são gastos elevados com a seguridade social, direitos iguais a benefícios sociais de todos os cidadãos, uma política de mercado de trabalho ativa, uma estrutura salarial pouco diferenciada e uma proteção contra demissão relativamente fraca. Características atribuídas ao modelo da Europa central ou continental são seus sistemas de seguridade social contra o desemprego e para a velhice baseados predominantemente em seguros, isto é, com direitos adquiridos por contribuições dos segurados. A proteção legal contra a demissão é alta, e os sindicatos têm uma posição forte até hoje. No modelo mediterrâneo, sublinham-se as atribuições sociais comparativamente fortes das famílias, regras legais contra a demissão bastante rígidas e uma estrutura salarial fortemente comprimida.

⁶² Também John (2007) refere-se ao modelo de sistematização de Esping-Anderson (1990) e elabora uma discussão atualizada com enfoque no modelo bismarkiano, especialmente aquele baseado no ordo-liberalismo (notadamente da Alemanha). Uma discussão ampla sobre as diversidades e semelhanças dos modelos, no contexto da integração Europeia, encontra-se em Conde (2004)

⁶³ Inclui-se no modelo liberal, ainda, os EUA, a Austrália e a Nova Zelândia.

A partir do que foi dito, pode-se entender que o “modelo social”, ou o sistema social, se refere à maneira como uma sociedade ‘enraíza’ socialmente o mercado, lócus de produção e distribuição. A regulação social é, portanto, mais ampla do que a regulação das relações de trabalho, por um lado, e, por outro, políticas de mercado de trabalho são expressões das duas regulações. Em outras palavras, políticas de emprego e de mercado de trabalho precisam ser avaliadas não somente quanto ao seu efeito sobre o mercado de trabalho, mas, também, quanto a seus efeitos sobre ‘status e seguridade’, ou sobre o sistema de proteção social.

Vale aqui uma incursão pela regulação do trabalho assalariado, a partir da teoria dos sistemas nacionais de relações de trabalho elaborada por John Dunlop (apud Dedecca, 1999: 149ss). Segundo ele, o sistema de relações de trabalho – o âmbito da regulação do trabalho-emprego – é uma esfera de poder fundamental para o funcionamento das economias modernas. Ele se organiza em torno de três atores: as organizações de representação das empresas, os trabalhadores e os órgãos governamentais. Estes atores interagem num contexto caracterizado por uma organização tecnológica específica, pela estrutura do mercado de trabalho e dos mercados de produtos existentes, bem como pela definição da distribuição do poder na sociedade. Todos os três atores usam e influenciam o poder político e econômico num processo em que se estabelecem as regras que ordenam o sistema de relações de trabalho. O que confere estabilidade ao sistema, na visão de Dunlop, é o grau em que a visão sobre a realidade coincide entre os atores, na forma de ideologia ou conhecimentos comuns partilhados pelos mesmos. Isto os ajuda a definirem seus papéis e a integrarem o sistema como um todo.

Mudanças sistêmicas seriam induzidas por transformações nestas esferas do sistema – no contexto, nos atores, na interação entre atores, na ideologia e nas regras que as estruturam. Em outras palavras, mudanças explicam-se por transformações tecnológicas, econômicas e sociais. As mudanças econômicas e sociais foram abordadas, rapidamente, na introdução, resumidamente por meio das palavras-chave crise da sociedade salarial e capitalismo financeirizado, com suas causas e impactos geopolíticos mundiais. As transformações tecnológicas referem-se, brevemente, à ‘3ª Revolução Industrial’ ou à revolução das tecnologias de comunicação e transporte, captadas no lema europeu de “preparar as sociedades para serem economias de conhecimento/ informação”. Percebem-se, portanto, mudanças profundas em todas as esferas das relações laborais e, mais amplamente ainda, nas relações sociais.

Um elemento decisivo é a modificação das empresas. Hymann (2005:25ss) alega que, com o Ato Único Europeu em 1986, ocorreu uma rápida consolidação de empresas europeias com dois desdobramentos: a internacionalização de segmentos significativos do “capital nacional” teria levado as empresas-chaves a abandonarem seu papel tradicional como “parceiros sociais”, e a ameaça da realocização usada pelas ENTs teria entrado como fator disciplinador nas negociações coletivas. Em mercados cada vez mais determinados externamente, perderia eficácia a negociação coletiva nacional, e a regulamentação estatal do emprego ficaria debilitada, tanto na sua capacidade reguladora quanto na sua vontade política. O sistema perde sua eficácia reguladora e se desequilibra, diz Hymann (ibid 33).

Procura-se realçar, neste momento, que não se trata de fatos autônomos, mas induzidos ou pelo menos direcionados pelas decisões dos atores envolvidos. O edifício descrito por Offe foi construído ao longo de gerações que viveram revoluções pelo menos da mesma magnitude e responderam aos desafios postos construindo, em processos não lineares, os Estados de Bem Estar Social. O desafio colocado não é – somente – como se adaptar à nova realidade e a suas forças que continuam o processo de desenraizamento e de mercadorização, próprios ao capitalismo, em movimentos sempre mais amplos, mais rápidos e mais profundos em todas as esferas das sociedades modernas. A questão é, ao contrário, como, em sociedades capitalistas, construir relações de trabalho num contexto de transformação de todas as instituições da sociedade – Mercado, Estado e Comunidade. Quais as novas regras? Hymann (2005:20) pondera que não seria correto falar de desregulação do sistema erguido antes da crise de 1975, pois as políticas neoliberais das décadas de 1980 e 90 teriam levado a uma nova regulação, a uma reconfiguração da relação entre as forças sociais e de classes.

Hymann (1999:passim) ajuda a entender alguns pontos centrais. Segundo ele, a regulação pode se originar de uma maior ou menor regulação social (pública, estatal) ou econômica (privada, pelo mercado). A regulação via intervenção estatal, especialmente via leis ou diretrizes vindas do legislativo ou da negociação coletiva, com acordos negociados e ancorados legalmente, é classificada como *hard law regulation*. Ela permite que se reivindique a aplicação das regras por meio judicial, transformando conquistas sociais em direitos⁶⁴. O status de assalariado insere-se neste campo. A *soft law regulation* parte de acordos negociados, mas não ancorados em lei.

⁶⁴ Neste sentido, o Supremo Tribunal Europeu teve um papel fundamental na regulação social, tanto na maneira de interpretar a legislação social quanto como instituição garantidora da implementação nacional de regras supranacionais.

Neste caso, os acordos não podem ser reivindicados legalmente, e sua viabilidade depende do consenso – ou da força – entre os atores.

A regulação via mercado parte do cálculo econômico de custo e benefício, sob condições específicas do mercado em dado momento e dentro das regras da competitividade global em rápida mudança. Por isso, a regulação via mercado tende a suprimir o status estável do assalariado e procura estabelecer contratos individuais flexíveis, firmados entre os agentes econômicos atuando no mercado.

Hyman lista uma terceira forma de regulação, ao lado das regulações pública e privada. Trata-se da regulação por regras sociais (Comunidade), que se expressa em normas, crenças e valores⁶⁵, talvez naquilo que se chama de tradição e cultura. Talvez seja esta a arena proposta por Streek (2000), o das comunidades econômicas que poderiam se organizar dentro de suas próprias regras sociais. Isso justificaria as diferenças entre as comunidades, sem colocar em cheque a coesão social necessária à competitividade ampliada do Estado ou da União. Por outro lado, esta via poderia significar a mercadorização também destas esferas notadamente não capitalistas, ao fazê-las “úteis” e para aproveitá-las como elementos de vantagem competitiva.

Para Hymann (2005:15), a articulação dos sistemas de relações laborais está sendo ameaçada pela internacionalização, fazendo surgir uma discussão sobre a necessidade de um sistema europeu supranacional de relações de trabalho, o caminho oposto da descentralização. A questão central seria, no contexto da integração econômica europeia, qual a robustez das instituições civilizadoras nacionais ameaçadas por quatro frentes: as pressões para remercantilizar o trabalho, a intensificação da concorrência transnacional, as decisões cada vez mais estratégicas e premeditadas das empresas transnacionais e as iniciativas desreguladoras de muitos governos (2005:15ss).

No exposto até agora, ficou claro o papel importante exercido pelas ideias sobre a realidade (ideologia) e, também, como o trabalho e o mercado de trabalho são vistos. Aqui se remete somente a esta discussão, ligada ao que Polanyi (1957:84ss) elabora sobre o conceito de trabalho como mercadoria fictícia⁶⁶. Disso resulta que o trabalho não é uma mercadoria como

⁶⁵ Como exemplo, Hyman (2005) menciona, o sistema de profissionalização de jovens na Alemanha não fruto da legislação, mas de regras sociais. É “padrão” para os jovens egressos do sistema escolar procurarem uma vaga de aprendiz e, em geral, as empresas admitem jovens aprendizes além da sua necessidade de treinamento e formação. O sistema tem raízes históricas muito remotas, iniciadas com a organização das corporações de artesãos no final da idade média.

⁶⁶ Ver o tema também em Offe (1994:27ss) e (2005:158ss).

qualquer outra e, portanto, o mercado de trabalho também não é um mercado como qualquer outro. Da assimetria existente na relação entre capital e trabalho deriva o direito da força de trabalho à proteção e à negociação coletiva, e nesta visão baseia-se a legitimidade dos Estados de Bem Estar Social. Retirando-se estas proposições, ou melhor, o reconhecimento comum da validade destas proposições, perdem estes Estados seu sentido.

O processo de “desmercadorização” do trabalho assalariado seria a condição para salvaguardar o caráter humano da mercadoria trabalho (Polanyi, 57:177), num processo de regulação social mais geral que ensaiasse o controle consciente da sociedade sobre a economia, descrito por Hyman como desmercadorização institucional (2005:22). O status de assalariado assim instalado envolveria perspectivas de longo prazo, ao impor constrangimentos à opção por vantagens econômicas transitórias, o que tornaria o sistema tão estável que poderia comportar mudanças consensuais tecnológicas quanto à organização do trabalho ou métodos de produção, por exemplo (ibid:25).

A discussão acadêmica ressalta as grandes diferenças entre esses modelos, com seus diversos padrões de decisão, seus modos de financiamento, seus procedimentos e sua âncora específica nas sociedades onde foram historicamente construídos, a ponto de impedir ou, pelo menos, dificultar sobremaneira sua convergência para um modelo europeu. Uma política social harmonizada⁶⁷ teria fracassado nas diferentes capacidades econômicas dos Estados-Membros e, mais ainda, na diversidade das expectativas normativas e das estruturas institucionais dos sistemas sociais nacionais, diz Scharpf (2002). Por outro lado, os desafios oriundos da transformação econômica e política global e as ameaças ao nível de bem-estar social alcançado e à coesão social colocariam a construção justamente deste modelo como imperativa (vede, por exemplo, Scharpf, 2002; Streeck, 2000, Offe, 2005).

Numa obra mais recente, Esping-Anderson (2002) argumenta que seriam exatamente estes desafios e ameaças que poderiam levar à convergência, porque os diferentes sistemas ver-se-iam confrontados pelos mesmos problemas. Baseando-se nesta argumentação, Hemerijk (2002) prevê até uma convergência ‘automática’ e elabora os tipos de políticas “funcionais e justas” que fariam a União Europeia chegar lá. Especialmente as novas formas de governança via ‘regulação

⁶⁷ Uma discussão detalhada sobre o que impede a convergência dos modelos sociais europeus e os imperativos que pressionariam justamente nesta direção encontra-se em Offe (2005).

branda’, notadamente o método de coordenação aberta (MOK)⁶⁸, seriam o caminho para se inovar os modelos de Bem Estar. Scharpf (2002) contesta esta visão, dizendo que tal método não levaria a um ‘balanceamento social’ na construção da União Européia, porque as novas formas de governança não superariam a assimetria constitucional entre políticas criadoras de mercado e políticas promotoras de seguridade social e de igualdade. A simetria seria somente alcançada quando as duas políticas, econômica e social, fossem equiparadas legalmente no arcabouço constitucional da União. E justamente isso o MOK está concebido para evitar, ou seja, que se criem direitos sociais ancorados na esfera europeia.

Neste dilema entre os obstáculos à harmonização dos modelos sociais nacionais e a pressão por sua reforma – a ‘modernização’ –, quais seriam os elementos a partir dos quais se poderia falar de um modelo social europeu? E quais destes elementos, além de problemas e desafios comuns, poderiam promover uma integração positiva?

O elemento central já foi exposto, ou seja, a formação e a consolidação de Estados de Bem Estar Social que, apesar das pressões e transformações em curso, ainda existem e mantêm sua funcionalidade. Outro elemento fica mais visível, distinguindo-se duas formas principais de capitalismo existentes na Europa, conhecidos como capitalismo renano e capitalismo anglo-saxão. As diferenças já foram aqui resumidas no modelo de Esping-Andersen. Remete-se ainda à discussão em Hymann (2005:26ss) e Sennet (2005: 61ss). A partir daí, parece que a diversidade dos modelos sociais, fato que constitui impedimento à convergência europeia, se expressa mais fortemente na incompatibilidade entre estes dois modelos. Quanto à flexibilidade, avalia Sennet (2005:62), ambos os modelos seriam igualmente flexíveis e capazes de se adaptar à nova realidade. A verdadeira diferença estaria na relação entre Mercado e Estado, o que resume os argumentos expostos até aqui.

Offe (2005:147ss) faz uma distinção clara entre o capitalismo de mercado anglo-saxão e o capitalismo social continental e escandinavo, este último origem do capitalismo social europeu.

⁶⁸ Iniciado em 1994 com a EEE e institucionalizado no Tratado de Amsterdam em 1998, este procedimento recebeu seu nome oficial em 2000 na Estratégia de Lisboa. Ele tem sua âncora na coordenação pela Comissão Europeia e trabalha com a avaliação anual das políticas de trabalhos nacionais, num processo de *peer-review*, a partir da qual a Comissão propõe orientações comunitários e nacionais para a elaboração dos Planos Nacionais de Reforma. Estes planos e as orientações servem como critérios para a rodada de avaliação seguinte – orientação – elaboração de planos. Sem mecanismos de sanção, o método depende da adesão voluntária. O meio mais forte de pressionar é o “*naming and shaming*” público nos relatórios de avaliação. A *peer-review*, avaliação entre iguais, em que todos os Estados revisam os relatórios de todos os Estados, visa deslanchar processos de *policy-learning*, a partir de acertos relatados pelos Estados. O método funciona com o princípio de que “água mole em pedra dura”.

Se, a partir desta herança, os Estados não convergissem para um modelo social europeu distinto, a própria integração minaria o ser europeu da União Europeia e do seu sistema econômico. Contudo, não seria nada fácil determinar os contornos sociais da Europa, nem seus contornos econômicos ou políticos. A Europa está ainda em plena fase de construção, fazendo da retórica do ‘modelo social europeu’⁶⁹ muito mais uma visão normativa do que uma realidade. Do leque amplo das formas de Estados de Bem Estar, de instituições econômicas e de formas de democracia, não se poderia depreender o que é a Europa, nem do contraste entre o seu modelo e o de outras regiões globais. O ser Europa estaria ainda por vir, seria um artefato da integração europeia e de seus impactos homogeneizantes (Offe, 2005:148).

As nações europeias teriam duas similaridades principais que se destacariam, notadamente suas estruturas e a maneira de ‘fazer as coisas’. O autor explora estas similaridades para que se consiga chegar perto do modelo europeu. Diz ele que a história da Europa seria formada pela lógica da descontinuidade: geográfica, pelos conflitos sobre fronteiras; histórica, pelas frequentes mudanças de regime; e ideológica, pela divisão religiosa e de classes. Era necessário, pois, institucionalizar alguma forma viável de coexistência entre classes, Estados e identidades, e ‘a Europa’ teria aprendido a regular e a limitar conflitos e a dar uma estrutura à diversidade reconhecida como legítima e inevitável.

Nesta diversidade, ter-se-ia criado uma característica distintiva de organização social, ou seja, as categorias de status, definidas e protegidas pelo Estado. Estes direitos econômicos de status não só protegeriam os atores econômicos de impactos negativos do mercado, como poderiam também contribuir para se chegar a resultados gerais e de longo prazo bem melhores do que transações puramente mercantis, com sua cegueira frente ao interesse dos outros, a externalidades negativas e em relação ao passado e ao futuro (Offe, 2005:152). Em outras palavras, a sustentabilidade social e econômica dependeria da restrição de direitos individuais em favor do direito coletivo, porque o problema da Europa não consistiria, somente, na anarquia do Mercado, mas também na dinâmica desfragmentadora e conflitante do elemento Comunidade, ambos as serem mediados pela atuação do Estado.

“If there is anything distinctive about the ‘European’ model of capitalism, it is the insight, congealed in a myriad of economic institutions and regulatory arrangements,

⁶⁹ Ver uma discussão sobre o tema na perspectiva da ETUI em Blanke e Hoffmann (2007). Os autores argumentam que este modelo, como sistema supranacional, ainda não existe, mas que há elementos incorporados dos sistemas nacionais que poderiam vir a formar tal modelo. Eles alertam para o perigo da concorrência predatória entre os Estados-Membros, se esta convergência não ocorrer concomitantemente com o aprofundamento da integração.

that the interest of ‘all of us’ will be served well if the pursuit of the interest of ‘each of us’ is to some extent constrained by categorical status rights” (Offe, 2005:152)

O autor pondera que países com um capitalismo ‘enraizado’, ‘organizado’, difeririam na sua performance econômica dos países do “capitalismo liberal de língua inglesa”, contudo a comparação seria muito relativa. Os ‘sucessos e fracassos’ variariam com a conjuntura, e sua avaliação dependeria do viés e das variáveis escolhidas.

Resumindo este ponto, a segunda característica distintiva do capitalismo europeu é o status definido e protegido pelo Estado, que defende os agentes econômicos de alguns dos impactos anárquicos do mercado com arranjos que melhorariam os resultados econômicos. Isto quer dizer que quanto mais a proteção do status é abandonada em favor do reforço de relações contratuais no mercado de trabalho, como acusa Hyman (2005), tanto mais dilui-se o que é genuinamente europeu.

Quanto aos resultados da integração econômica sobre o modelo social europeu, existem duas visões diametralmente opostas (Offe, 2005:155s). Assim, a integração europeia pode ser vista como

1. uma rede de cooperação e regulação a completar na esfera transnacional o que fora alcançado na esfera nacional, especialmente um regime de competição justa e pacífica que poderia, num processo de integração positiva, promover uma economia supranacional a serviço dos interesses de todos os envolvidos;
2. uma estratégia de alargar mercados⁷⁰ que leva, pela integração negativa, a demolir os aspectos mais benignos do capitalismo europeu existentes na esfera nacional e serviria para consumir o triunfo do liberalismo de mercado, forçando os Estados-Membros a adotar regimes de privatização, desregulação e austeridade fiscal.

Esta última visão provém de uma leitura pessimista dos últimos passos da integração econômica, com seus parâmetros balizados no mercado único, na União Monetária e no alargamento para o leste. Contudo, ainda seria cedo demais para julgar o que está por vir. Haveria razões para se acreditar que a primeira versão se instale, como um regime supranacional de proteção social efetiva. No entanto, haveria também motivos para uma visão negativa do futuro, já que se espera um aumento da insegurança econômica e social, a ampliação das diferenças entre ganhadores e perdedores da integração em todas as esferas, o retorno da exclusão social e a

⁷⁰ Trata-se do alargamento extensivo e intensivo, expresso no linguajar europeu como “mercados sempre mais próximos e sempre mais profundos”.

redução da capacidade de intervenção dos Estados Nacionais. Neste cenário, soluções nacionalistas e xenófobas poderiam surgir. E, em consequência, reduzir-se-ia a solidariedade e a cooperação a unidades sub-nacionais relativamente pequenas, como Streeck (2000) argumentou.

Importante para definir o desfecho seria a pólvora política embutida na regulação vinda da Europa e que poderia explodir quando grupos sociais importantes percebessem seus interesses ameaçados por políticas ou regras europeias. Outro ponto importante seria a pressão exercida para diminuir o déficit democrático da União Europeia. E, como a integração do mercado único teria se consumido, a integração social seria então o tema. As elites europeias teriam todas as razões políticas para irem além da integração negativa⁷¹, e, especialmente para manter o apoio popular à integração, a Europa teria de se apresentar como um projeto capaz de promover a segurança e a proteção social (Offe, 2005:165).

Além disso, apesar das dificuldades para se criar um modelo social europeu efetivo⁷², a integração positiva seria um imperativo para assegurar a viabilidade do próprio projeto de integração dos mercados e para evitar uma concorrência predadora entre os regimes existentes. Também para os Estados Nacionais a integração positiva se faria urgente, já que os arranjos do “edifício do Estado de Bem Estar Social” dependem da solidez do telhado, isto é, do desempenho dos mercados de trabalho nacionais. A Comissão e o Conselho, entretanto, não têm autoridade para turbinar o mercado de trabalho europeu, pois a responsabilidade pelas políticas de mercado de trabalho e de emprego está na esfera nacional. Contudo, esta responsabilidade é duplamente restringida pela mobilidade de capital e trabalho e pelos constrangimentos impostos pelos critérios de Maastricht⁷³. Trata-se, pois, de um dilema institucional: os Estados-Membros têm a autoridade nominal, contudo não dispõem de meios efetivos para atuar sobre a situação do emprego do qual, por sua vez, depende a sustentabilidade de seus sistemas de proteção social (Offe, 2005:167). Em outras palavras, a integração dos mercados europeus veio a acumular-se com os efeitos da internacionalização do capital, da transformação do regime de acumulação e do regime de proteção a ele ligado.

⁷¹ Ver a discussão em Offe (2005: 163 ss).

⁷² Offe (2005) cita como dificuldades: 1. Escopo e nível da proteção social e dos direitos de status dos atores coletivos; 2. Diferenças quantitativas, especialmente quanto às taxas de emprego e situação no mercado de trabalho, mas também do estágio do desenvolvimento econômico; 3. Divergências nas estruturas institucionais dos sistemas de proteção social e dos sistemas de relação de trabalho

⁷³ Ver, por exemplo, em Barrel et al (1996) uma discussão sobre os impactos fiscais, e em Pierson et al (1998) um debate sobre os impactos sociais do Tratado de Maastricht.

Mais ainda, os Estados de Bem Estar, criações dos Estados Nacionais, seriam visivelmente “ultrapassados”, desafiados na sua soberania pela ‘globalização’ e mitigados no seu poder regulatório, diz Jessob (1993). A integração europeia seria ainda um elemento bastante benigno da globalização, pondera Offe (2005:163). Trata-se, portanto, de mais um argumento para se prosseguir com a integração via soberania partilhada, como já acontece em outras áreas. Outro argumento vem de Scharpf (2002:649), segundo o qual o “caminho não tomado em 1956” para promover a Europa social ainda seria possível, pois, em termos puramente econômicos, poderiam se equiparar políticas de “fazer mercado” com políticas de “corrigir mercados”, e nem a ‘globalização’ iria impedir este processo. Diz o autor (ibid:650):

Macroeconomic management, industrial policy and the social regulation and taxation of business activities, which have become economically constrained at the national level, ..., would still be feasible policy options for the European Union. So would be the harmonization of national welfare-state policies on the basis of Treaty amendments having the same constitutional status as the provisions creating the Internal Market and the Monetary Union (Scharpf, 2002:650).

Mas, a diferenciação, a heterogeneidade e a diversidade teriam fechado a porta de 1956, conclui o autor.

Boyer (1986), entretanto, apresenta um argumento contrário: em um contexto de profundos desequilíbrios dos quais surgem o desemprego em massa, o aumento das desigualdades sociais e a difícil reconversão industrial na Europa, as políticas tipo ‘cada um por si’ seriam uma ameaça ao próprio projeto europeu. Seria necessário desenvolver instituições europeias e políticas que permitissem a emergência de um modelo especificamente europeu de produção, através de uma adaptação ofensiva dos sistemas sociotécnicos em vias de emergência e, concomitantemente, das relações salariais a partir do *acquis*⁷⁴ da Europa e de suas tradições de solidariedade⁷⁵. Para isso, seria necessário valorizar o que a Europa tem, ou seja, um alto nível de produtividade e de capacidade de inovação e uma força de trabalho bem formada, elementos para explorar uma estratégia de competitividade baseada na inovação e no crescimento oriundo da elevação do padrão de vida.

⁷⁴ A proteção do *Aquis communauté*, daquilo que já foi conquistado pela Comunidade Europeia, está ancorada nos tratados.

⁷⁵ Boyer argumenta (ibid:297) que a fraqueza substancial da Europa estaria na sua dependência monetária em relação aos Estados Unidos, por ter sua política monetária largamente condicionada pelas decisões do FED. Esta seria uma relação de desigualdade, pelo fato da Europa ter se beneficiado bastante pouco ou quase nunca da conjuntura americana.

Mas, o que destes Estados e destes modelos entrou na esfera europeia? Será que ela é ‘mercado puro’ ou manifestam-se nela traços das bases sociais de seus Estados-Membros? Como os Estados de Bem Estar Social são a expressão da proteção do status do trabalho e foram modelados por processos de ‘desmercadorização’ do trabalho assalariado, aproxima-se de possíveis respostas a esta pergunta a partir das Políticas de Emprego da União Europeia.

The demand for a disposable workforce and flexible labour markets is taken for granted; its ideological content is no longer perceived. Hence the EU employment guidelines are not an innocent vehicle; they imply a new productive and working order within the EU, which should be open to serious political debate. (Barbier, 2004)

CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE EMPREGO NA UNIÃO EUROPEIA

Até o início dos anos 1980, a Europa social não era tema de discussão. Os Estados de Bem Estar Social nacionais tinham saído de um longo processo de desenvolvimento no qual haviam respondido às demandas sociais e políticas suscitadas durante as décadas de rápido crescimento, de transformação do sistema produtivo e do estilo de vida, sem que estas demandas chegassem a ser endereçadas à esfera europeia. A Europa social começou a ser tema, em discussões diametralmente opostas, quando ficou manifesto que as respostas dadas à crise abertamente deslanchada em 1975 não eram capazes de restabelecer a situação anterior. Via-se, de um lado, a Europa como meio para salvaguardar o que “não é mais possível nas esferas nacionais” (Scharpf, 2002:650), e, de outro, o próprio processo de integração parecia ameaçar as conquistas sociais nos Estados Nacionais (Ferrera, Rhodes, 2000: 2).

É a esta dicotomia que se refere a pergunta feita no final do capítulo anterior: Analisando-se as políticas de emprego da União Europeia, a União revela ser um espaço de ‘mercado puro’ ou manifestam-se nela traços das bases sociais de seus Estados-Membros? O que, dos traços marcantes do “modelo social europeu” elaborados no capítulo anterior, fica visível nas políticas de emprego da União? Frente à complexidade da própria União e dos processos de transformação em curso, não há como encontrar respostas fáceis. Além disso, dentro da própria União não existe uma única linha política, tampouco é o processo de integração um processo contínuo. Vale, pois, desdobrar o caminho da procura por respostas em etapas: Como o novo paradigma faz-se presente nas políticas de emprego⁷⁶ da União? Qual a base efetiva destas políticas? Qual o significado da Estratégia Europeia para o Emprego lançada em 1994 e englobada como elemento principal pela Estratégia de Lisboa? Em que direção aponta esta estratégia focalizada em 2007 no projeto da *Flexicurity*?

Uma ajuda neste caminho é procurar por continuidades e rupturas. Hall (1993:280) propõe classificar as transformações no processo político segundo mudanças de primeira,

⁷⁶ Ver uma introdução sobre o surgimento das Políticas de Emprego em Freyssinet (2006b).

segunda ou terceira ordem. As transformações de primeira ordem são aquelas que incrementam instrumentos políticos existentes e procuram aumentar-lhes a eficiência. Já a inovação dos instrumentos políticos, a invenção e o uso estratégico de novos instrumentos correspondem a mudanças de segunda ordem. As mudanças de terceira ordem envolvem transformações profundas, paradigmáticas, isto é, ocorrem nos objetivos que norteiam a ação política e não somente nos instrumentos ou nas estratégias para alcançá-los.

Discutem-se as políticas de emprego na União Europeia partindo-se da hipótese de que a chamada Estratégia Europeia para o Emprego seja, por um lado, uma concretização das ‘*supply side economics*’ adotadas na reviravolta neoliberal, a mudança de terceira ordem iniciada no final da década de 1970. Contudo, e esta é a segunda hipótese, a Estratégia Europeia para o Emprego encerra um conflito de objetivos, pois procura ao mesmo tempo balancear socialmente o projeto do mercado único. Em outras palavras, as políticas de emprego procuram, também, contribuir para o melhor funcionamento dos Estados de Bem Estar Social nacionais. Neste sentido, seria a EEE uma inovação e representaria uma mudança de segunda ordem. A *Flexicurity*, oficialmente acordada em 2007, é apresentada como afunilamento da Estratégia Europeia para o Emprego e da Estratégia de Lisboa, cristalizando os dois processos em curso. Dentro do caminho escolhido, ela não traz novidades e é bem entendida como mudança de primeira ordem que aprofunda os processos de desregulação e flexibilização iniciados nos anos 1980. A ‘novidade’ na *Flexicurity* consiste na tentativa de legitimar este aprofundamento pela promoção de um nível de proteção social correspondente ao experimentado nos Estados de Bem Estar Social maduros. Como se verá no final do capítulo, este intento vai na contramão das orientações gerais da política econômica, fato que exemplifica o conflito inerente à União Europeia, ou seja, entre a Europa social e a Europa de mercado.

Este capítulo compõe-se de três seções. A primeira aborda a política social na União Europeia, desde o início voltada para as questões referentes ao emprego, e contextualiza o surgimento da nova área política, a Política de Emprego, em 1998, no Tratado de Maastricht. A segunda seção aborda a situação do desemprego no início dos anos 1990 e contextualiza a discussão acerca das condições de criação de empregos, distinguindo-se políticas de emprego e políticas voltadas ao mercado de trabalho. A terceira e maior seção é dedicada à Estratégia Europeia para o Emprego, desde a sua concepção em 1994 até o lançamento da *Flexicurity* em 2007.

2.1. De Políticas Sociais a Políticas Voltadas ao Mercado de Trabalho

O conflito entre a Europa social e a Europa mercado é mais do que um choque de interesses. Trata-se de uma disputa pelos objetivos principais que norteiam a ação política da União Europeia, isto é, seus paradigmas. Mesmo que no discurso político estes dois objetivos estejam equiparados, percebe-se até agora a posição estruturalmente mais frágil da Europa social. Nesta seção, aprofundar-se-á esta questão. A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), discutida mais adiante, é um exemplo claro deste conflito que, na ausência de um governo central e unificador, se instala até entre os diversos Diretórios Gerais da Comissão Europeia. Freedland (1996), após o lançamento da EEE, coloca a seguinte questão: o discurso ligado à política econômica sobre eficiência e emprego poderia se reconciliar com o discurso da política social sobre a justiça social? Chega-se à conclusão de que existe um claro conflito de objetivos. Na sua análise, destaca o autor dois documentos que balizaram a Estratégia Europeia para o Emprego. Em 1994, foi aceito um documento que iria orientar a Política Social na União (CEC, 1994), advogando direitos sociais no sentido discutido no capítulo anterior. Em 1997⁷⁷, foi lançado outro documento (CEC, 1997) com opinião diametralmente oposta. No artigo 44 do *Green Paper: Partnership for a New Organization of Work* (COM, 1997), a Comissão argumenta a favor da necessidade de se superar a regulação via sistemas obrigatórios e rígidos, ligados ao status, e de deixar a regulação social por conta de acordos entre os parceiros sociais, com um apelo claro à descentralização e mais mercado. Ambos os documentos estavam ligados a discurso distintos dentro da União: enquanto a regulação econômica está ancorada no discurso da política econômica, a regulação social encontra-se ligada ao discurso da política social. No entanto, a política de emprego, na época ainda não instalada como área política, refere-se às duas áreas. Assim, a Estratégia Europeia para o Emprego originou-se nesta dicotomia entre política econômica, com seu discurso voltado à competitividade, e a política social, com seu discurso sobre a justiça social. Esta estratégia possuiria desde o início a função de ‘sintonizar’ estas duas áreas.

Antes de continuar, ainda outra constatação: a Política Social, como área política da União Europeia, foi legalmente instalada somente em 1992, e a área Política de Emprego, em

⁷⁷ Freedland discute um documento que seria lançado oficialmente somente no início de 1997.

1998. Segundo Tidow (1998), uma área política acha-se plenamente instalada quando três condições são satisfeitas: a existência de uma base legal formal, de fundos financeiros próprios e de atores legalmente instalados e autorizados. Estas condições foram atendidas em 1998 com o Tratado de Amsterdam⁷⁸, dentro da institucionalidade particular da União.

Enfatize-se que a separação entre objetivos econômicos e sociais é própria do pensamento neoliberal. A reviravolta neoliberal da década de 1980 levou conceitualmente à separação entre políticas macroeconômicas e políticas sociais. Ele propagandeou a reforma dos sistemas de proteção social sob a noção de ‘*workfare*’, isto é, da proteção pela inserção efetiva no mercado de trabalho, em contraposição ao ‘*welfare*’, com sua proteção social ligada ao status de assalariado. A União Europeia acompanhou esse processo no final do qual, resume Barbier (2005:8), “at EU level, ‘employment’ or ‘work’ has now tended to be seen as a panacea for all sorts of social needs, certainly blurring the previous frontier existing between traditional social policy and social protection associated to the status of being employed”. As políticas sociais amplas, tradicionalmente⁷⁹ definidas como poder político para substituir, complementar ou modificar operações do sistema econômico a fim de alcançar resultados aos que este sistema não poderia chegar sozinho, são afuniladas a políticas para melhorar a inserção no mercado de trabalho. Ou seja, a função do Estado de corrigir os efeitos nocivos da ‘livre’ ação dos mercados passa a ser a de facilitar o funcionamento dos mesmos. Na visão neoliberal, proteção social voltou a ser ancorada no próprio mercado.

O abandono do pleno emprego como objetivo norteador da política econômica, substituído pelo paradigma da estabilidade monetária, ressuscitou a percepção de políticas de emprego como políticas voltadas ao mercado de trabalho. Esse processo teria o sentido histórico, argumenta Gimenez (2001:64), de circunscrever na órbita do mercado de trabalho problemas gerais do padrão de desenvolvimento econômico e social estabelecido: “o emprego e a organização do mundo do trabalho deixaram de ser vistos como resultados de uma conformação

⁷⁸ A base legal da Estratégia Europeia para o Emprego (*European Employment Strategy – EES*) é o Tratado de Amsterdam (CEC, 1998^a), Título VIII, Emprego. O objetivo desse tratado está no Artigo 126: a promoção do emprego pelos Estados-Membros e a percepção da questão do emprego como interesse comum da União. Os objetivos serão alcançados pelo desenvolvimento de uma estratégia comunitária de cooperação entre União e Estados-Membros (Artigo 125). Para tal, é implantado um procedimento específico (Art. 128 e Art. 129) cujos atores são (Art. 125 a 130) o Conselho da União Europeia, os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, a Comissão das Regiões, a Comissão Econômica e Social, a Comissão pelo Emprego e a Comissão da União Europeia. O financiamento está ligado aos Fundos Estruturais da União, regulados em vários artigos.

⁷⁹ Esta definição remonta a T.H. Marshall.

política, econômica e social mais ampla, para serem tratados de forma independente, autônoma e focalizada”, e as políticas de emprego teriam se transformado “genericamente (em) políticas voltadas à garantia de direitos sociais básicos” (Gimenez (2001:65), via inclusão no mercado de trabalho.

A construção da integração europeia veio ao encontro de uma mudança paradigmática nas políticas sociais. Isto não quer dizer que a União Europeia tenha adotado o modelo liberal do seguro social em detrimento do modelo universalista da seguridade social, mesmo que Ashiagbor (2001) argumente que esta ruptura tenha acontecido, pois, como foi argumentado no capítulo anterior, ainda não existe um modelo social europeu plenamente estabelecido. Existem os sistemas nacionais de proteção social que, com suas características e seus desafios comuns, podem, talvez, vir a gestar um sistema supranacional. Contudo, como há fortes indícios da preferência pelo modelo liberal, viu-se, igualmente, que este não incorporaria o que é genuinamente europeu, especialmente a proteção ligada ao status e à capacidade de lidar com diferenças e descontinuidades, ambos crucialmente dependentes da capacidade conciliadora do Estado e da coesão social. O elemento forte do modelo social europeu não é o mercado, contudo sua viabilidade depende do bom êxito deste. Ressalte-se que dois fatos justificam a preferência pelo modelo liberal na esfera europeia. Um deles é de natureza prática, daquilo que foi feito; o outro encerra uma boa porção de políticas normativas sobre aquilo que há de ser feito, ou seja, as bases nas quais a integração foi gestada e a orientação política expressa nas políticas sociais e de emprego inseridas no Tratado de Amsterdam.

Como foi discutido no capítulo anterior, o projeto de integração orientou-se pela construção de um mercado único europeu, não pela criação de um Estado, e, menos ainda, de uma sociedade Europeia onde a esfera supranacional assumisse sucessivamente funções de governo e promovesse a formação de um sistema centralizado de proteção social. Criaram-se complexos mecanismos de governança e um sistema legislativo operante cujo raio de atuação supranacional está restrito pelos princípios de subsidiariedade e proporcionalidades. A “Europa social” foi o caminho *não* escolhido em 1956, quando a proposta da França de incluir no projeto de integração o objetivo da harmonizar os níveis de proteção social foi reduzida à declaração de intenção de elevar estes níveis nacionalmente (Scharpf, 2002:646)⁸⁰.

⁸⁰ Isto ocorreu entre os seis signatários dos Tratados de Roma, Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, todos eles com uma matriz bismarckiana. Com o alargamento da Comunidade Europeia, a diversidade dessas

Os Estados-Membros transferiram à esfera europeia somente o poder e a soberania necessários para realizar os objetivos comumente acordados, que se resumiam a retirar os obstáculos ao funcionamento do mercado único e a evitar a concorrência predadora. A teoria que então sustentava o projeto de integração dos mercados considerava as diferenças na proteção social, nas leis trabalhistas ou nos custos do trabalho principalmente como expressão de diferentes níveis de produtividade, esperando-se que o próprio comércio internacional tendesse a induzir um processo de convergência entre os participantes do mercado integrado (Ashiagbor, 2001:314).

Assim, o desligamento entre políticas macroeconômicas e políticas sociais já estava presente na própria construção da União Europeia. Tal fato permitiu a formulação de uma agenda europeia exclusivamente em termos de integração e liberalização dos mercados, criando-se uma assimetria constitucional entre política econômica e políticas de proteção social na construção da União, argumenta Scharpf (2002:647s). Nos Estados Nacionais, estas políticas têm o mesmo status constitucional, quer dizer, conflitos de interesses podem ser resolvidos somente politicamente. Na esfera europeia, acordaram-se legalmente políticas voltadas para se construir o mercado; as políticas sociais e de emprego vieram a ter lugar nos tratados muito mais tarde, nos anos 1990, e em formatos muito menos imperativos. Assim, à esfera europeia cabe somente coordenar estas políticas, enquanto a responsabilidade por elas permanece na esfera nacional.

Nas primeiras décadas da integração, o “enraizamento” político e social do mercado europeu foi assegurado pelo projeto civilizatório em andamento nos Estados-Membros. Eles passaram concomitantemente por um processo lento de integração e por uma fase de rápido desenvolvimento de seus Estados de Bem Estar Social. Contudo, a integração passou a influenciar cada vez mais as políticas nacionais. Isto não significa apenas que a lei europeia tenha se desenvolvido a partir das “políticas criadoras de mercado”. Mais ainda, essa legislação europeia passou a ter precedência sobre a lei nacional e a evoluir de tal maneira a produzir constrangimentos legais às legislações e políticas nacionais (Scharpf, 2002:647-8). Inicialmente leve, o peso desta “sombra” cresceu juntamente com o aprofundamento da integração dos mercados, sobretudo após o Ato Único, em 1986, e depois do Tratado de Maastricht, em 1992.

matrizes aumentou, especialmente em 1973 com a admissão do Reino Unido e, mais ainda, com o próprio desenvolvimento dos Estados de Bem Estar nacionais e da incorporação de novos membros.

Nesse contexto, qual a Política Social desenvolvida na União Europeia? A integração econômica exigia não só a criação de regras para o funcionamento de mercados alargados e integrados, mas também ações auxiliares para remover obstáculos ao seu funcionamento. Foi esta a base na qual a Comissão Europeia pautou sua atuação na área das políticas sociais, cultivando até o início dos anos 1990, na visão de Ashiagbor (2001:312), uma visão tradicional de Política Social como modeladora ativa da realidade social⁸¹.

Na metáfora do edifício do Estado de Bem Estar Social, o térreo não necessitava da regulação europeia e não estava ligado ao status do assalariado. Prover o sustento dos grupos mais necessitados é uma tarefa inerentemente local, já que a proximidade espacial é essencial para se perceber a penúria e avaliar seu grau (Castel, 1999:605). Para instalar o primeiro andar - dos direitos ligados ao acesso ao mercado de trabalho, ao emprego e à proteção no emprego - foram abertas três frentes: 1. direitos iguais de acesso ao mercado de trabalho e no trabalho para cidadãos europeus de nacionalidades diferentes; 2. 'portabilidade' dos direitos adquiridos na previdência social; e 3. coibição da concorrência desleal entre diferentes sistemas de proteção social.

Os dois primeiros pontos citados eram essenciais para a criação da mobilidade da força de trabalho⁸². A legislação europeia regulou, conseqüentemente, critérios de padrões mínimos de proteção social e do trabalho e assuntos ligados à saúde laboral. Legislados foram também, em nível europeu, medidas de proteção do emprego em caso de demissão coletiva, transferência de empresas ou insolvência empresarial (Jakobbson, 1999). A legislação supranacional ficou, portanto, limitada a poucas áreas, e seu maior alcance consiste no fato de que nenhum Estado-Membro possa limitar benefícios sociais somente aos próprios cidadãos⁸³. Tal legislação procurou principalmente preparar o caminho para a mobilidade da força de trabalho e evitar o uso de baixos padrões de proteção social como vantagem competitiva (CEC, 1993:5).

Na imagem do edifício do Estado de Bem Estar Social, foram regulados o 1º andar e alguns elementos do 2º, isto é, os direitos ligados ao acesso ao mercado de trabalho e ao emprego

⁸¹ Para uma discussão sobre as políticas sociais e sua coordenação na União Europeia, ver Johnson, 2005.

⁸² Esta mobilidade é reconhecidamente baixa nos Estados da Europa Central e do Norte e mais alta nos Estados Meridionais e nos recentemente incorporados Estados do Leste Europeu. Ver os dados sobre trabalho e migração em EC, 2008b.

⁸³ Isto inclui a igualdade e a portabilidade de benefícios da seguridade social e o direito das famílias de trabalhadores estrangeiros ao mesmo tratamento e benefícios sociais das famílias dos cidadãos.

e à proteção social contra os riscos sociais propriamente ditos⁸⁴, ficando o edifício mesmo ancorado na esfera nacional.

Quanto ao terceiro andar, os direitos relativos à defesa do status distributivo não chegaram a ser instalados na União Europeia⁸⁵, sobretudo, na opinião de Goetschy (1999), por causa da resistência da UNICE. Esta afirmação é interessante, porque partiu exatamente das grandes empresas europeias a pressão para avançar o projeto de integração econômica que resultou no Ato Único em 1986. Também Green Cows (1995) investigou quais foram os atores principais do projeto do mercado único e descobriu a influência decisiva das grandes empresas europeias⁸⁶. Segundo a avaliação desta autora, tal influência foi ainda mais importante do que os interesses dos governos nacionais, contudo, ao mesmo tempo em que os representantes dessas empresas pleiteavam a coordenação supranacional da política econômica, refutavam a negociação coletiva em nível europeu⁸⁷. A pesquisadora acrescenta ainda, ampliar o mercado seria um meio para ‘flexibilizar’ os sistemas nacionais, e indenderia formar um sistema europeu de relações industriais. A Estratégia Europeia para o Emprego e o desenvolvimento do Método de Coordenação Aberta deram muita ênfase ao ‘diálogo social’, contudo as representações empresariais e sindicais europeias não eram os mesmos atores envolvidos na negociação coletiva das esferas nacionais.

No capítulo anterior, a emergência dessas empresas e suas alianças foram consideradas uma das causas das ameaças ao edifício do Estado de Bem Estar Social, pelo fato de elas se esquivarem do diálogo social estabelecido na esfera nacional, com suas regras de conduta e sua solidariedade sistêmica. O acordo social de 1992⁸⁸ definiu o papel dos parceiros sociais europeus e criou mecanismos para firmar acordos coletivos que poderiam ser transformados em diretivas europeias. Contudo, os resultados deste acordo social foram modestos (Goetschy, 1999).

Em 1956, já havia sido criado o Fundo Social da Comunidade (*European Social Fund*), na lógica de atender aos ‘perdedores’ no mercado comum. Contudo, mesmo tendo impactos sociais positivos, sua lógica baseava-se num princípio territorial, pondera Jacobsson (1999), e não no

⁸⁴ Ver discussão sobre os riscos sociais modernos em Bonoli (2005).

⁸⁵ Ver a este respeito em Goetschy (1999), Ashiagbor (2001) e Jacobsson (1999). Uma avaliação do papel dos sindicatos em nível europeu e um apanhado das instituições instaladas consta em ETUI/ETUC, 2009, especialmente nos capítulos 5 e 6.

⁸⁶ European Round Table of Industrialists (ERT).

⁸⁷ Uma visão política, a da Comissão Europeia, sobre as relações de trabalho na Europa consta em CEC (2007b)

⁸⁸ Onze dos doze Estados-Membros signatários do Tratado de Maastricht – todos fora do Reino Unido – firmaram um acordo social, anexo ao tratado, assumindo a Carta dos Direitos Sociais Fundamentais.

princípio de direitos civis. Como sua criação respondeu à tensão intrarregional nos Estados signatários, procurando amenizar possíveis conflitos, existiam restrições ao uso estratégico deste fundo, e a distribuição de suas verbas obedecia ao princípio de atender os Estados-Membros de maneira igualitária. Em 1996, esse fundo foi ligado diretamente à Estratégia Europeia para o Emprego⁸⁹.

O Fundo Social, na sua justificativa, visava criar igualdade de oportunidades no mercado integrado. Nessa mesma linha de promoção da igualdade de oportunidades iniciais, elaboraram-se regras contra a discriminação, e entraram em pauta questões como igualdade de gêneros, apoio a jovens e a pessoas mais velhas e, posteriormente, políticas contra a exclusão social, visando proteger pessoas portadoras de necessidades especiais e migrantes. Estas propostas de regulação social incluíram um discurso político que ia bem além da integração de mercados, o que demonstra que, apesar da base legal restrita, há, sim, espaço para o ‘jogo político’. Segundo Jacobsson (1999:2), a legitimação pública do projeto de integração europeia dependia e depende do êxito no quesito proteção social e do bem estar experimentado pelas populações envolvidas, e a chamada ‘opinião pública’ não separa os objetivos do desenvolvimento social dos objetivos da prosperidade econômica. Não importaria, portanto, se essas políticas fossem inteiramente da responsabilidade dos Estados-Membros, nem se seus efeitos fossem realmente provocados pela integração ou causados na esfera europeia.

Mesmo com uma visão de política social como modeladora da realidade, a política social e as políticas voltadas para o trabalho foram tão entrelaçadas desde o início do projeto europeu que a política social europeia recebeu a classificação de política social voltada para o emprego, ou seja, as Políticas Sociais foram transformadas em Políticas de Emprego (Freedland, 1996:277). Dickens (1993:317) também diz que a Política Social, em geral já gerada com temas referentes ao emprego, moveu-se em direção a uma Política de Emprego mais específica. Ashiagbor (2001), por sua vez, avalia esse processo como ruptura de agenda⁹⁰.

No início da década de 1990, frente às altas e persistentes taxas de desemprego, levantaram-se fortes críticas durante a fase de aprovação nacional do Tratado de Maastricht (Ashiagbor, 2001:313), por falta de referências a políticas voltadas para a criação de empregos.

⁸⁹ O Fundo Social recebe um terço dos recursos destinados aos fundos estruturais da União e deve atender, prioritariamente, aos objetivos da EEE, via integração de pessoas jovens, combate ao desemprego de longa duração e adaptação de trabalhadores à reestruturação produtiva, além de assistir a regiões economicamente subdesenvolvidas.

⁹⁰ Conde (2004) elabora as bases teóricas e ideológicas desta mudança na visão de política social.

Na visão de Goetschy (1999), este tratado deu até uma atenção considerável ao tema do emprego, que se encontra dentre seus objetivos principais. O Artigo 2 do Tratado de Maastricht postula como objetivos da União Europeia promover o progresso econômico e social com um alto nível de emprego e de proteção social, no contexto de um equilibrado e sustentado desenvolvimento econômico. Como meios para se alcançar estes objetivos, foram acordados a criação de uma área sem fronteiras internas, o fortalecimento da coesão econômica e monetária e o estabelecimento da União Econômica e Monetária (Ashiagbor, 2001:311 e Goetschy, 1999:118). Novamente fica o conflito patente: aparentemente de igual importância, o Tratado de Maastricht foi, primordialmente, o Tratado da União Monetária.

A inclusão, em 1998, de um título sobre emprego no Tratado de Amsterdam também não remediou a situação. Nos tratados os títulos representam os objetivos principais da União Europeia e legalmente estariam os objetivos econômicos e sociais equiparados. Mas, argumentam Keynes e Jepsen (2007), a inclusão de títulos sobre Política de Emprego, em 1998, e sobre Política Social, em 1992, não balanceou o projeto econômico da União Europeia socialmente, já que o objetivo do progresso social não se encontrava de fato em pé de igualdade com o objetivo da promoção econômica, um tema caro nos pronunciamentos oficiais da União Europeia. É mais correto dizer que o projeto social foi concebido como facilitador do projeto econômico. Prova disto é que o Artigo 2 do Tratado de Amsterdam lista, entre os objetivos da União⁹¹ (CEC, 1998a), promover um alto nível de emprego e de proteção social e o crescimento sustentável não inflacionário, quer dizer, a criação de empregos orienta-se por estratégias econômicas com viés monetarista. O Título VII desse tratado, sobre Política Econômica e Monetária, e o VIII, sobre Emprego, representam, combinados, uma estratégia para promover o emprego⁹² na base da coordenação das políticas macroeconômicas e das reformas estruturais dos Estados-Membros, a partir do Pacto de Estabilidade que assegura o funcionamento da União Monetária (Ashiagbor, 2002:237).

⁹¹ A lista completa dos objetivos da União é esta: desenvolvimento harmonioso, balanceado e sustentável das atividades econômicas; alto nível de emprego e de proteção social; igualdade de gênero; crescimento sustentável e não inflacionário; alto grau de competitividade e convergência do desempenho econômico; alto nível de proteção; melhoria da qualidade do meio ambiente; melhoria do padrão e da qualidade de vida; coesão econômica e social e solidariedade entre os Estados-Membros.

⁹² Nas Políticas de Emprego, diz o tratado, a União deve desenvolver uma estratégia coordenada em prol do emprego, particularmente voltada para a promoção de uma força de trabalho qualificada, profissionalizada e adaptável a mercados de trabalho flexíveis às mudanças econômicas (CEC, 1998^a), dando-se ênfase à empregabilidade e à flexibilidade da força de trabalho. A princípio, esta colocação indicaria uma opção pelo caminho da flexibilidade produtiva.

Com a inserção da política social e de emprego, o Tratado de Amsterdam criou uma base legal clara para a atuação comunitária nesta área política. Contudo, estes títulos⁹³ aparecem com pouco poder de gerar processos de integração positiva na União, sendo também questionável a intenção de assumirem funções corretivas atribuídas às políticas sociais tradicionais. Ashiagbor (2001:329) critica que os títulos sobre Política Social e Política de Emprego encontram-se num vácuo, por não estarem ligados a questões cruciais reguladas no tratado, notadamente à Política Macroeconômica. Para esta, foram incluídos no texto do do mesmo tratado critérios quantificáveis, os chamados critérios de convergência, bem como foram determinados mecanismos de sanção no caso dos Estados-Membros não cumprirem seus deveres⁹⁴. Nas outras duas áreas, entretanto, não existem tais critérios nem mecanismos de sanção. Em resumo, a assimetria constitucional analisada por Scharpf (2002:645) não foi remediada.

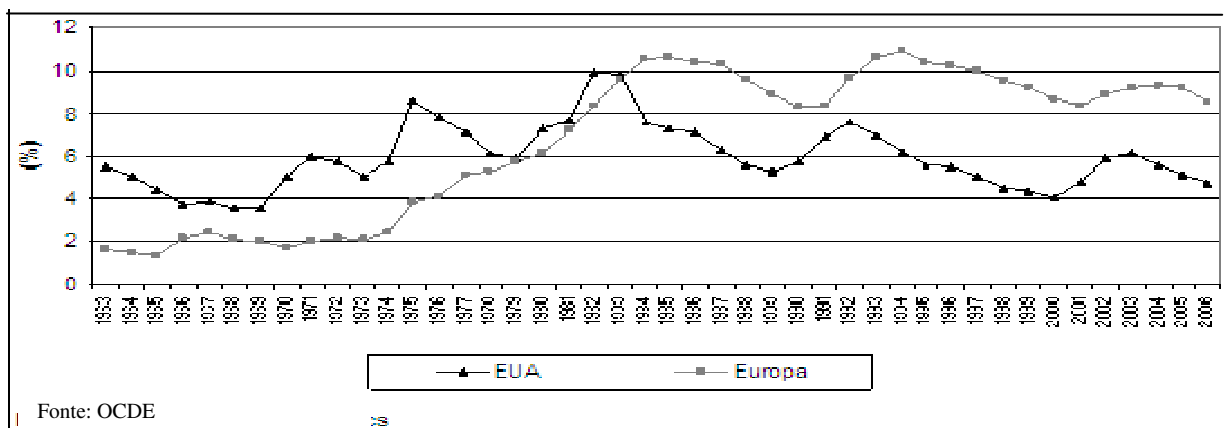
2.2. As Políticas de Emprego – Contexto e Conceito

A Europa dos anos 1980 e início dos anos 1990 não tinha conseguido recuperar a dinâmica econômica experimentada até meados de 1970 e enfrentava problemas estruturais nos mercados de trabalho. As taxas de desemprego subiam continuamente e se estabeleciam em níveis altos, como mostra o gráfico 2.1. A comparação com a evolução das taxas de desemprego nos Estados Unidos suscitava debates sobre “as melhores práticas”, contrapondo-se o modelo flexível/precário norte-americano ao modelo seguro/rígido europeu⁹⁵.

⁹³ Prefere-se traduzir a palavra inglesa *title* como “título”, e não usar a tradução oficial “capítulo”, porque ela remete ao *entitlement* = direito e não somente à organização textual de um documento.

⁹⁴ A aplicação de sanções e de uma multa monetária em caso de desvio de conduta não é automática. Antes de serem instrumentos legais, são instrumentos políticos. Alemanha, França e Itália, por exemplo, já foram advertidas, mas nunca multadas por ultrapassarem os critérios de convergência.

⁹⁵ A respeito dos debates sobre esses modelos e a percução deles no ambiente europeu, ver Conde (2004); em Kasten e Soskice (1999), ver resumo da discussão sobre a rigidez do mercado de trabalho europeu; sobre a origem das diferenças nas estruturas econômicas existentes, potencializadas pelas transformações geopolíticas e no sistema financeiro mundial, ver, por exemplo, Belluzzo (2006); a respeito das características dos próprios mercados de trabalho e do sistema de proteção social, juntamente com as “vantagens” estatísticas, ver Mattos (2001). Omite-se aqui o aprofundamento deste tema e remete-se aos autores citados, especialmente à tese de doutoramento de Mattos (2001), inteiramente voltada a ele.

Gráfico 2.1.: Europa – EUA - Taxas de Desemprego – 1963 - 2006

Os dados da OCDE mostram as repercussões profundas das recessões de 1973/5, 1981/2 e 1991/2 nas taxas de desemprego. Nas primeiras duas recessões, a taxa de desemprego da Europa elevou-se de maneira a parecer imune a qualquer intervenção. A recuperação do mercado de trabalho europeu foi lenta, mais lenta do que a norte-americana, e a recessão do início dos anos 1990 provocou taxas ainda mais altas de desemprego.

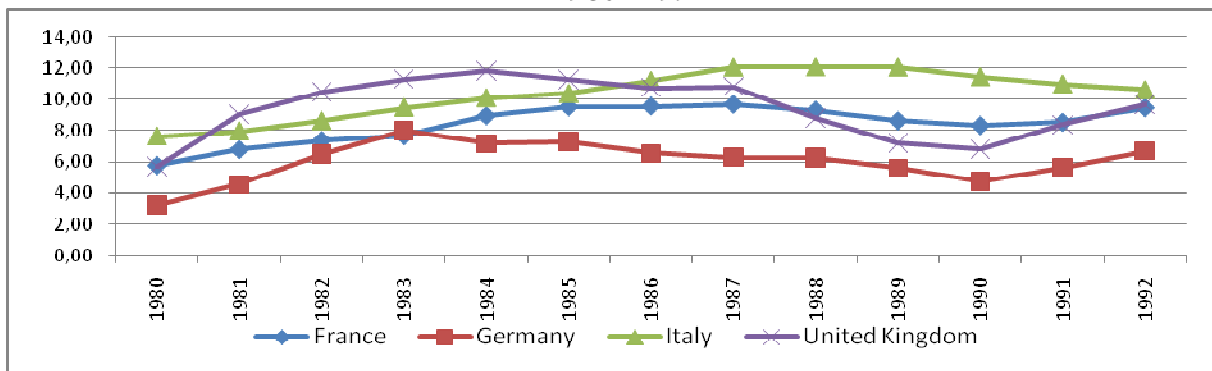
Esses dados da OCDE, muito usados no debate acadêmico e político, apresentam um problema: eles são agrupados para “a Europa” que, neste sentido, não existe, pois é composta por países muito heterogêneos. Ashiagbor (2001:312) pondera que, agrupando-se os dados, procurar-se-ia “diminuir” as diversidades para conseguir identificar problemas e causas comuns, cabíveis a soluções comunitárias. Dados agregados serviriam, também, para construir contrastes convincentes na comparação com a performance dos Estados Unidos⁹⁶.

A situação era distinta no interior dos Estados-Membros empenhados em criar o mercado único europeu e iniciar a União Monetária Europeia entre 1986, ano de assinatura do Ato Único, e 1992, quando o Tratado de Maastricht foi firmado. Essas diferenças ajudam a entender algumas das dificuldades para se colocar o tema do desemprego na pauta europeia. O gráfico 2.2 mostra a evolução da taxa de desemprego nos quatro maiores países da Comunidade Europeia, e o gráfico 2.3 evidencia a evolução do GDP⁹⁷.

⁹⁶ Este contraste é bastante relativo se observado em séries históricas mais longas. Sob este ângulo, há períodos de ‘melhor performance’, tanto no modelo europeu quanto no norte-americano, e a visão muda dependendo das variáveis escolhidas. Em Mattos (2001), encontra-se uma discussão criteriosa deste fenômeno.

⁹⁷ Estes quatro países, na época, respondiam por mais de 80% do GDP da Comunidade Europeia. Para assegurar a comparação com o gráfico anterior, usam-se os dados da OCDE; os dados do Eurostat variam levemente para cima.

Gráfico 2.2.: Taxa de Desemprego da França, da Alemanha, da Itália, do Reino Unido – 1980 - 1992

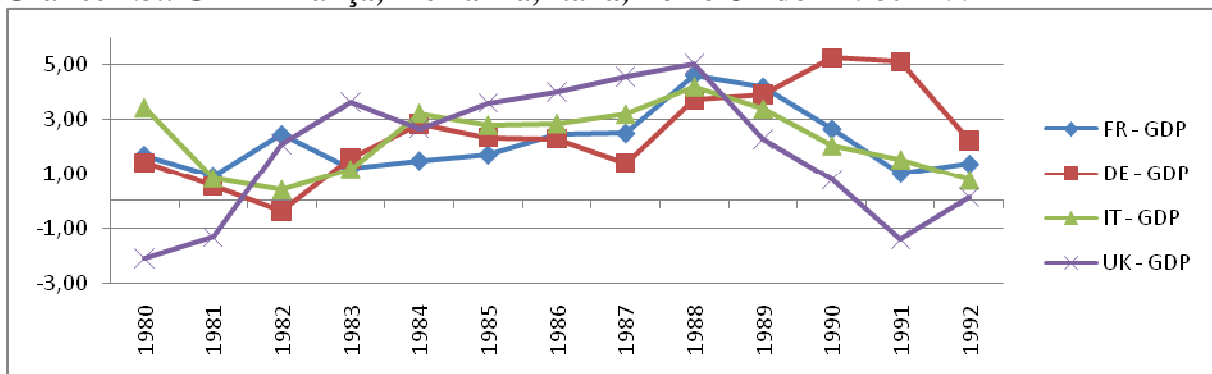


Fonte: OCDE-STAT

Pode-se observar no gráfico 2.2 como as curvas das taxas de desemprego destes quatro países são distintas, tanto na sua magnitude quanto no seu movimento. O que elas têm em comum é que o desemprego se encontra em todos eles em níveis nunca vistos desde a recuperação econômica nos anos 1950, com uma forte pressão sobre o mercado de trabalho no início dos anos 1990. Só na Itália, a curva é descendente no início da década de 1990.

O gráfico 2.3 mostra a causa dessa pressão na forma de fortes turbulências na taxa de crescimento. Os dois países com mais controvérsias na elaboração do Tratado de Maastricht, o Reino Unido e a Alemanha, apresentam trajetórias quase que opostas.

Gráfico 2.3.: GDP - França, Alemanha, Itália, Reino Unido – 1980 - 1992



Fonte: OCDE:STAT

Os dois últimos gráficos evidenciam, também, a origem da crítica ao “*jobless growth*”⁹⁸: a alta nas taxas de desemprego foi acompanhada por um crescimento, mesmo que oscilante, do GDP até o final da década de 1980, sem que o crescimento repercutisse de maneira positiva sobre o mercado de trabalho.

⁹⁸ A crítica era de que a recuperação econômica tivesse sido promovida à custa do emprego.

Freyssinet (2004:24-27) alerta para a difícil comparação entre os níveis de desemprego, devido a métodos estatísticos diferentes, e mostra como o desemprego em massa desenvolveu-se de maneira não linear e não homogênea. Outro fator está no caráter diverso que o desemprego pode assumir. O autor distingue duas formas principais de desemprego. A primeira delas, o desemprego conjuntural, caracteriza-se pela elevação dos níveis de desemprego nas fases de retração econômica, refletida na supressão massiva de empregos nos setores industriais, afetando principalmente homens e ocupações qualificadas. Já a segunda, o componente estrutural do desemprego na classificação de Freyssinet, refere-se a grupos com uma frágil ligação com o mercado de trabalho, isto é, com maior probabilidade de ficarem desempregados. Ressalte-se que os atingidos pelo desemprego conjuntural tendem a ficar mais tempo desempregados, contudo têm maiores chances de encontrar empregos estáveis. O segundo grupo seria mais propício a passar por repetidas fases de desemprego e a passar por empregos precários em série.

Em meados dos anos 1980, Boyer (1986:288) já havia analisado os efeitos dos profundos desequilíbrios dos sistemas produtivos e mostrado como eles haviam levado ao desemprego em massa e ao aumento das desigualdades sociais. As desigualdades no acesso ao emprego provocariam a segmentação do mercado de trabalho, particularmente expressa na dificuldade dos jovens de se instalarem nesse mercado e na feminização e terceirização do mercado laboral. Juntando-se os argumentos de Freyssinet e Boyer, percebe-se a segmentação do mercado de trabalho como expressão do desemprego estrutural, ou seja, diminuem os empregos estáveis e de boa qualidade oferecidos pela estrutura produtiva, ficando os mesmos cada vez mais distantes para um crescente número dos integrantes da força de trabalho. A feminização e a terceirização, por sua vez, estão mais próximas do desemprego conjuntural que começa a se instalar como característica de mercados de trabalhos muito mais flexíveis, ligados aos sistemas produtivos, e de gestão do trabalho igualmente mais volátil. O desemprego conjuntural, portanto, não é mais determinado somente pela conjuntura econômica, mas por decisões empresariais que buscam a competitividade por meio da maior flexibilidade possível. As novas formas de gestão do trabalho e a desregulação das relações de trabalho são um elemento importante a ser levado em conta na explicação do *jobless growth*, que não pode ser explicado somente pelo aumento da produtividade. Como mostra Dathein (2000), o aumento da produtividade na década de 1980 era lento e baixo, o que é condizente com a constatação da migração dos investimentos da circulação produtiva para a circulação financeira.

O fato novo que surge na década de 1980, resumido como precarização das condições no mercado de trabalho, incorpora, então, dois elementos: o surgimento do desemprego de longa duração, relacionado ao grupo dos trabalhadores industriais, e a piora das condições de emprego nos setores não industriais, relacionada a empregos mais precários cujo contingente ainda cresce. Desses dois fenômenos originou-se a percepção da crise e a crise da sociedade salarial, discutida por Castel (1999) como desestabilização dos estáveis e precarização dos instáveis.

O Artigo 2⁹⁹ do Tratado de Maastricht colocou entre os objetivos principais da União Europeia promover e manter altos níveis de emprego. Este objetivo não é igual à meta do pleno emprego e implica a tolerância a certo nível de desemprego. O pleno emprego da época do alto crescimento econômico, até meados dos anos 1970, fora alcançado graças a três fatores interdependentes: as condições econômicas de então, a prioridade da política econômica para o pleno emprego, bem como o consenso político em torno deste objetivo. Dathein (2000:194) argumenta que “a partir da crise dos anos 1970, cada vez mais se questionou a possibilidade, a necessidade e a utilidade de se usarem políticas econômicas neste sentido”, e o próprio conceito de pleno emprego passou a ser questionado.

Hoje, continua Dathein (2000, 196), a lógica da acumulação financeirizada da riqueza coloca o controle da inflação como prioridade da política econômica, tornando-se a variável preço mais importante do que o desemprego. Trata-se de uma lógica restritiva que prioriza evitar todos os movimentos que poderiam pressionar a taxa de inflação, como, por exemplo, o crescimento acelerado, gastos públicos elevados, o aumento do salário real ou a criação maciça de empregos. As políticas que seguem essa teoria hegemônica são capazes de contribuir com a recuperação das taxas de lucro do capital, no entanto não visam diretamente à criação de empregos nem à redução do desemprego¹⁰⁰.

⁹⁹ Ashiagbor(2001:311) Article 2 of TEU (Maastricht – Treaty on European Union): Promote economic and social progress and a high level of employment; Achieve balanced and sustainable development, In particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and monetary cohesion and through the establishment of economic and monetary union.

¹⁰⁰ “Com o objetivo de recuperar ou aumentar as taxas de lucro em um contexto de menor dinamismo econômico, empresários e governos buscam a redução de salários reais diretos e do *welfare state*. Para isto, o desemprego e a insegurança no emprego cumprem papel fundamental, o que, juntamente com menores gastos públicos não financeiros, tende a recolocar o capital como definidor pleno dos rumos da economia.” (Dathein, 2000:199)

Freyssinet (2004: 66-71) argumenta que, no coração do problema do desemprego, está a ruptura do equilíbrio econômico e social instaurada após a Segunda Guerra Mundial¹⁰¹, mas sublinha a não existência de correlações macroeconômicas simples. Freyssinet também discute duas leituras opostas das causas desta ruptura e dos caminhos propostos para sair da crise por ela provocada. A primeira leitura, também partilhada por Boyer (1986), Jessob (1993) e Offe (1994)¹⁰², vê a crise como resultado do esgotamento de um regime de acumulação ligado a uma fase excepcional da história do capitalismo. A saída dessa crise teria que ser desenvolvida segundo dois modelos polares: o modelo da flexibilidade produtiva seguido, por exemplo, pela Alemanha e pela Suécia, e o modelo da restauração sistemática dos mecanismos de mercado adotado nos países anglo-saxões. No modelo da flexibilidade produtiva, emprego e salários são variáveis para assegurar tanto a demanda efetiva quanto a competitividade sistêmica. A estabilidade do status salarial é garantida em contrapartida à aceitação das novas formas de organização do trabalho e das exigências de mobilidade profissional. No segundo modelo, emprego e salários são as variáveis de ajuste do sistema que se baseia sistematicamente nos mecanismos de mercado, o que implicaria uma flexibilidade máxima das condições de emprego, dos salários e a precarização da relação salarial. Esse segundo modelo teria triunfado a partir dos anos 1990, aponta Freyssinet.

A segunda leitura sobre as origens da crise remete à análise reproduzida no “*Jobs Studies*” da OCDE (1994) e intitulada por Freyssinet de acumulação de rigidezes nefastas (2004:72), a tese hoje dominante, sublinha o autor. Nas economias desenvolvidas, a regulação teria enrijecido os mercados (de trabalho, de produtos e de capitais), tomando-lhes a eficácia ao interferir na sua capacidade de autoajuste. Paralelamente, o desenvolvimento da proteção social teria desmotivado o trabalho e resultado na cilada da dependência¹⁰³. A solução, nesta lógica, seria promover

¹⁰¹ O autor discute ainda a relação entre as variáveis macroeconômicas e o desemprego e realça a inexistência de relações simples. O desemprego está globalmente ligado ao ritmo de crescimento, mas os resultados quanto à variação das horas trabalhadas ou da produtividade já seriam muito heterogêneos e diversificados, tanto na comparação entre países quanto entre períodos.

¹⁰² Uma visão diferente da escola de regulação encontra-se em Mattoso (1995); ver também uma discussão ampla em Harvey (2001).

¹⁰³ A existência de vendedores de força de trabalho, livres de propriedade, portanto obrigados a vender sua força de trabalho, é condição *sine qua non* para a existência de economias capitalistas. Do ponto de vista do capital, existe uma tensão entre assegurar a reprodução da força de trabalho (via proteção social) e não abrir brechas para ‘*exit options*’, ou seja, alternativas para ganhar os meios de subsistência fora do mercado. A discussão sobre a desmercadorização do trabalho remete exatamente a isso, à proteção contra a predominância das leis do mercado nas relações de trabalho. A expressão “cilada da dependência” capta bem esta dinâmica: os trabalhadores ficam dependentes de transferências do Estado, acusam seus defensores e perdem sua liberdade de escolha. Sob outro

“reformas estruturais” que pudessem restabelecer os mecanismos de concorrência e devolver a flexibilidade aos mercados de trabalho. Esta visão, avalia Freyssinet, coloca em cheque todas as formas de regulamentação pública, exige a descentralização, no nível da empresa, da fixação das condições de emprego e reduz a proteção a um resíduo seguro mínimo.

Em 1994, ao lançar a Estratégia Europeia para o Emprego, os chefes de estado da União Europeia refutaram esta visão predominante. Mas, argumenta Ashiagbor (2001), a União Monetária Europeia teria funcionado como catalisador na transformação da percepção das políticas social e de emprego no contexto europeu, de modo que estas acabaram entrando no Tratado de Amsterdam, em 1998, com uma roupagem ortodoxa. Já no início da Estratégia Europeia para o Emprego teria ocorrido uma mudança no debate sobre a flexibilização dos mercados de trabalho, o que teria levado as instituições europeias a aceitarem mais facilmente essa visão ortodoxa¹⁰⁴, propícia aos propósitos da União Monetária¹⁰⁵.

O “*Jobs Studies*” (OCDE, 1994) contém uma única tabela, reproduzida abaixo (tabela 2.1), que retrata exatamente o fenômeno discutido acima: aos ‘grupos-problema’ compostos por mulheres e jovens¹⁰⁶ juntou-se um novo grupo, o dos desempregados por mais de um ano, um fenômeno que reflete os fortes processos de reestruturação produtiva em curso no interior de cada país. Esta tabela evidencia, mais uma vez, a diversidade do problema nos Estados-Membros da União Europeia e a cautela necessária ao se usar dados agregados. O documento da OECD não atende a esta heterogeneidade e propõe, de maneira geral, combater o desemprego via reformas

ângulo, quem vive do trabalho é dependente da proteção de um poder fora do mercado capaz de equilibrar a assimetria de poder entre agentes econômicos vendedores de força de trabalho e agentes econômicos demandantes de força de trabalho. (Offe, 1994)

¹⁰⁴ Segundo esta visão, a regulação do mercado de trabalho e de suas instituições estaria causando o desemprego na União e, por isso, a desregulação seria a chave para se resolver o problema do desemprego, juntamente com a promoção da estabilidade macroeconômica, de uma política fiscal restritiva e da moderação salarial.

¹⁰⁵ Esse redirecionamento encontra-se ancorado já no Tratado de Maastricht, avalia Goetschy (1999). Segundo ele, as políticas sociais incorporadas nesse tratado foram concebidas como meios para inserir no mercado de trabalho pessoas excluídas dele. O protocolo social anexado ao tratado não teria expressado a vontade política de lutar contra o desemprego.

¹⁰⁶ O fenômeno da situação mais difícil das mulheres e dos jovens já vinha sendo debatido desde os anos 1970 e tornara-se, também, objeto da regulação europeia, sob a palavra-chave igualdade de oportunidades. Offe (1994) discute as causas desta situação e o problema advindo de políticas afirmativas também em relação a outros grupos (ibid: 38-43). Muito resumidamente, mulheres e jovens têm, parcialmente, uma opção além do emprego, pois podem voltar, pelo menos temporariamente, à família ou aos estudos. Por causa desta opção, hesitariam os empregadores em direcionar a eles investimentos em recursos humanos de longo prazo ou os demitiriam mais facilmente, já que teriam outras possibilidades de se manter. Assim, construiriam estas pessoas trajetórias fragmentadas no mercado de trabalho, um histórico por sua vez não propício para pleitear postos de trabalho de boa qualidade com perspectiva de ascensão. As pessoas mais velhas também ficam em desvantagem quando perdem o emprego, pois o capital investido em recursos humanos na forma de investimento em treinamento, familiarização com o trabalho e formação profissional não teria retorno, por causa da aposentadoria próxima.

estruturais dentro de limites macroeconômicos muito restritos, avaliados por Ashiagbor (2001:322) como proposta clara da mudança macroeconômica em direção à denominada *supply-side economics*.

Tabela 2.1.: EU-15 - Perfil do Desemprego - 1993

Estado-Membro	Taxa de Desemprego (em %)			
	Total (a)	Mulheres % de (a)	Jovens (≤ 25) % de (a)	Longa Duração % de (a)
Alemanha	5,8	4,9	6,1	33,5
Áustria	4,2	4,7	4,9	16,9
Bélgica	9,1	19,6	13,7	59
Dinamarca	10,4	11,4	11,3	27
Espanha	22,4	43,2	28,9	47,4
Finlândia	17,7	30,8	15,6	8,2
França	11,6	24,6	13,7	36,1
Grécia	9,8	24,6	15,4	49,7
Irlanda	15,8	27,9	20,1	60,2
Itália	10,2	30,6	14,6	58,2
Luxemburgo	2,6	5,7	3,6	17,6
Países Baixos	8,3	15	11,7	44
Portugal	5,5	12	6,5	30,9
Reino Unido	10,3	16,9	8,1	35,4
Suécia	8,1	18,4	6,6	8
EU-15	10,6	20,6	12,2	42,2
EUA	6,7	13,3	6,5	11,2

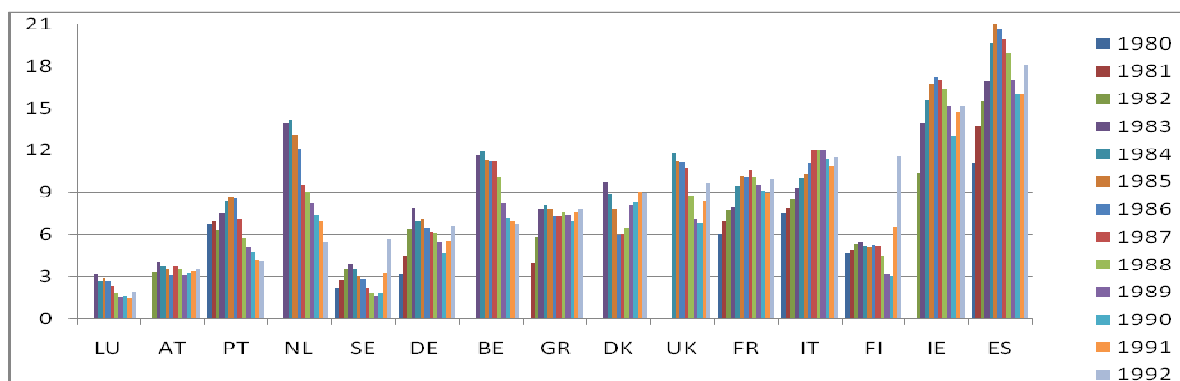
Fonte: OCDE - Jobs Study 1994

O gráfico 2.4 torna visível, nos doze Estados signatários do Tratado de Maastricht e nos três candidatos à admissão¹⁰⁷, a variação nas taxas totais de desemprego desde a década de 1980 até antes da fundação da União. A diversidade do fenômeno permite inferir a diversidade dos problemas causadores de desemprego e do leque de respostas a estes.

A alta no período de crise, 1991 e 1992, é muito marcante, invertendo rapidamente esforços econômicos e políticos investidos durante os anos anteriores. Enquanto os pequenos Estados Benelux (BE, NL, LU) conseguiam manter a trajetória descendente, até os países escandinavos (SE, FI, DK) sofriam bruscos aumentos de desemprego nesse período. A França e a Itália nem tinham conseguido anteriormente sucessos expressivos na luta contra o desemprego. O Reino Unido e a Alemanha – esta ainda num patamar menor – apresentaram grandes oscilações. Dramáticas foram as taxas de desemprego na Espanha e na Irlanda.

¹⁰⁷ Áustria, Finlândia e Suécia entraram em 1995 na EU.

Gráfico 2.4: EU-15 – por Estado-Membro – Taxa de Desemprego 1980 a 1992¹⁰⁸



Fonte: Eurostat

Freyssinet (2004:73-79) faz uma abordagem acerca da origem do desemprego (2004:73ss) e apresenta uma classificação desse fenômeno, ou seja, desemprego keynesiano e desemprego clássico. O desemprego keynesiano resulta da insuficiência de demanda, o que leva à insuficiência do nível de atividade econômica. Neste contexto, tanto trabalhadores quanto empregadores procuram alcançar um nível de emprego e de produção mais elevado. O desemprego clássico, por outro lado, tem origem na insuficiência da renda de capital. Nele, existem simultaneamente excedentes de mão de obra e excedentes de demanda. Esta situação pode ser resultado da insuficiência de investimentos em equipamentos produtivos (constrangimento físico) ou no nível de produção (constrangimento do mercado), talvez pelo fato das empresas julgarem que, em épocas anteriores, tais investimentos não teriam sido rentáveis ou eram incertos.

Estas duas formas de desemprego podem se reforçar mutuamente e criar um ciclo vicioso permanente. Exigem, pois, respostas diferentes ligadas a dois modelos teóricos muitas vezes opostos. Assim, responder ao desemprego keynesiano significa atuar sobre a demanda; quanto ao desemprego clássico, o caminho é impulsionar a oferta, via remoção de inseguranças e aumento da rentabilidade do capital produtivo. Kalecki (1980:97) pondera que tentar atingir a criação e manutenção de empregos exclusivamente pelo estímulo do investimento privado não poderia surtir resultados satisfatórios e que a política econômica precisaria atuar nos dois lados.

O debate teórico sobre a natureza do desemprego está no centro da oposição entre duas estratégias de política econômica. Para os economistas liberais, o desemprego é principalmente “clássico”; seria necessário, portanto, criar uma dinâmica rentabilidade-investimento-emprego.

¹⁰⁸ Para as siglas, ver página xxiv

Em Offe (1994:107) encontram-se argumentos que desmontam o automatismo embutido nesta visão. O principal deles é que não há garantias de que o aumento da rentabilidade leve a investimentos produtivos e que estes encontrem uma demanda solvente. Freyssinet (2004:76-7) argumenta com o jogo de soma negativa das políticas liberais, dizendo que, se a política liberal se generalizar, cada país contribuirá com a depressão da demanda global em nível mundial e se engendraria um ciclo cumulativo regressivo.

Se o desemprego for principalmente diagnosticado keynesiano, priorizar-se-ia o aumento da atividade econômica via ação sobre a demanda global, iniciando-se uma dinâmica demanda – produção – emprego. Neste último caso existiria, entretanto, um constrangimento externo. Nas estruturas atuais, manter a taxa de crescimento superior à das economias nacionais concorrentes significaria incorrer num déficit da balança comercial, o que chamaria inevitavelmente ao retorno da austeridade, exceto no caso dos Estados Unidos. Contudo, contrapor insuficiência de rentabilidade e insuficiência de demanda para a escolha das políticas econômicas na verdade não faria sentido, argumenta Freyssinet (2004:78), pois, no longo prazo, o nível de atividade econômica capitalista é comandado pelos mecanismos de acumulação e valorização do capital, pois demanda e lucro estão interligados e são interdependentes.

Freyssinet (2004:83 e 87) questiona os modelos macroeconômicos para explicar o surgimento e a persistência do desemprego em massa. Ele argumenta que a análise econômica precisa necessariamente compreender a ruptura do modelo de crescimento do pleno emprego, porque o desemprego não seria somente produto de um determinismo econômico, mas dependeria dos sistemas sociais e de valores historicamente produzidos. A questão central, tanto da política de emprego quanto da política de criação de empregos, estaria na escolha de um modelo de desenvolvimento econômico e social.

Ora, se o problema está na ruptura de um regime de acumulação e na forma de construção de um novo modelo, as políticas de emprego são políticas voltadas ao sistema produtivo como um todo e se orientarão pela visão acerca das condições necessárias ao crescimento e pelas ideias relativas às características do novo sistema vislumbrado¹⁰⁹. O número de empregos, suas

¹⁰⁹ Este novo sistema a despontar é chamado por Jessob de Schumpeterian Work-Fare-State, como foi discutido no capítulo anterior.

características, o nível de desemprego, a distribuição da força de trabalho potencial em ativos e inativos e os níveis de proteção social são derivados das escolhas feitas com este viés¹¹⁰.

As políticas de emprego são políticas macroeconômicas que visam incidir sobre o nível de investimento ou de demanda agregada e, através disso, sobre o nível de emprego, tendo no funcionamento do mercado de trabalho uma das variáveis de ajuste. Já as políticas de mercado de trabalho têm o funcionamento do mercado de trabalho como objetivo, visando melhorar sua eficiência sob duas lógicas opostas: uma delas visa melhorar o funcionamento do mercado de trabalho dentro de um padrão de desenvolvimento comprometido com a incorporação social; a outra, tem por objetivo flexibilizá-lo. A meta prioritária no novo contexto é a competitividade que reforça os mecanismos de concorrência, em particular no mercado de trabalho. Nesta lógica, a luta contra o desemprego¹¹¹ é transformada em luta contra a rigidez da relação salarial, e a desregulamentação das normas de emprego apresenta-se como caminho para a criação de empregos. As políticas de mercado de trabalho voltam-se ao funcionamento mais eficaz do mercado de trabalho e à adaptação às “necessidades das empresas”. Como a lógica da competitividade é muito seletiva, sublinha Freyssinet (2004:86), recebe uma fração crescente de desempregados o rótulo de reinserção difícil, e mobiliza-se a política social para assegurar uma ‘cobertura de seguro mínima’. Mas, pondera o pensador, esta nova lógica dominante não consegue eliminar os dispositivos herdados da fase anterior nem totalmente esvaziar a resistência dos defensores de outra lógica, levando a contradições e a compromissos complexos e instáveis nesta nova forma de regulação.

¹¹⁰ Freyssinet discute três variáveis principais para gerar empregos (2004, 87-91): o fomento à produção, a intervenção sobre a produtividade e a jornada de trabalho. A margem de liberdade e de eficácia de uma política nacional de fomento à produção depende da relação estabelecida com as políticas dos principais parceiros concorrentes, que pode ter efeitos positivos em caso de coordenação das políticas nacionais e efeitos nefastos na predominância da lógica da competitividade, com cada país se esforçando para “exportar” o desemprego. As margens para diminuir o desemprego por esta via seriam mínimas. Políticas que incidem sobre a variável produtividade (Freyssinet, 2004:89s) não devem frear a inovação ou proteger atividades pouco produtivas. Se estas atividades fossem ligadas ao setor mercantil, criar-se-ia uma demanda adicional, contudo esta seria somente solvente, aumentando os salários dos demandantes ou reduzindo os preços dos serviços, seguindo o modelo norte-americano. Poder-se-ia, também, criar serviços ligados ao setor não mercantil e financiá-los com impostos, conforme o modelo escandinavo. O terceiro meio para criar empregos é reduzir a jornada média de trabalho, promovendo a redistribuição de trabalho, incluindo empregados e desempregados. Este ato, se a massa salarial não for modificada, exigirá uma redistribuição dos salários, o que representaria um ato de solidariedade heróica, pondera Offe (1994:49).

¹¹¹ A criação do conceito de “taxa natural de desemprego” teria sido importante para justificar teoricamente o abandono do pleno emprego como prioridade da política econômica, argumenta Datheine (2000:195). Este conceito justifica a visão microeconômica do emprego e retira do debate o escândalo social e político do desemprego, ao instalar a taxa de inflação como variável independente e o (des)emprego como variável dependente.

Políticas de mercado de trabalho podem ser entendidas como a ação estatal sobre o funcionamento do mercado de trabalho. Este tem uma dupla função: distribuir a força de trabalho para suprir o sistema produtivo e distribuir a renda para prover a força de trabalho dos meios de subsistência (Offe, 1994). Políticas de mercado de trabalho, portanto, incidem sobre estas funções e sobre os elementos deste “mercado”: os agentes econômicos (aqui ofertantes e demandantes de força de trabalho), a mercadoria (a força de trabalho), as relações de compra e venda (o contrato de trabalho), o preço como mecanismo de ajuste entre oferta e demanda (salários) e as estratégias desenvolvidas pelos agentes para aumentar seu poder de mercado e diminuir o poder de mercado do outro lado (concorrência).

Os efeitos das políticas de mercado de trabalho são discutidos sob duas formas polares: corrigir disfunções do mercado ou corrigir seus desequilíbrios, incorporando nestas expressões toda a gama da discussão sobre a necessidade/maleficência da intervenção estatal¹¹². Resumidamente, corrigir disfunções refere-se à existência de assimetrias no mercado de trabalho, especialmente assimetrias de poder, uma posição elaborada no capítulo anterior como premissa básica para a construção do edifício do Estado de Bem Estar Social¹¹³. Corrigir desequilíbrios no mercado parte de uma hipótese bem distinta, ou seja, a existência de forças distorcidas sobre os elementos do mercado de trabalho que impedem, em última análise, o funcionamento do mecanismo de ajuste entre oferta e demanda, isto é, interferem na formação de preços. As políticas de mercado de trabalho intencionam, nesta lógica, restaurar as condições para o ‘livre’ funcionamento deste mercado¹¹⁴. Neste modelo, os agentes econômicos são homogêneos, com o mesmo poder de mercado, contudo assume-se a existência de falhas de mercado, especialmente ligadas a assimetrias de informação. Presume-se, também, a existência de um preço de equilíbrio em que oferta e demanda se encontram.

Segundo Offe (1994:27-32), o trabalho não é uma mercadoria como qualquer outra, ou, como diz Polanyi (1957:94), é uma mercadoria fictícia. Resumindo três argumentos principais do autor: a oferta de trabalho não é determinada somente por critérios econômicos, portanto sua quantidade e qualidade não podem ser reguladas somente por critérios de mercado; os vendedores

¹¹² Para uma discussão aprofundada, ver, por exemplo, MORETTO(2006), Gimenez (2001), Dathein (2000).

¹¹³ O mercado de trabalho sozinho é disfuncional no que se refere a valores perseguidos na sociedade, como justiça social e equidade (direito a tratamento igual, respeitando-se características diferentes); a política tem como intuito modelar a realidade, a fim de restaurar ou instaurar as condições para realizar estes fins.

¹¹⁴ Offe (1994 e 2005) discute as características do ‘mercado’ de trabalho e por que o trabalho não é uma mercadoria como qualquer outra e o poder entre os agentes neste mercado não é simétrico.

de força de trabalho são obrigados a vender sua mercadoria, pois, por definição, não têm outros meios, isto é, propriedade para se manterem; além do mais, os vendedores de força de trabalho dependem do fluxo *contínuo* de meios de subsistência *adequados*. Disso resultam desvantagens estratégicas¹¹⁵ ou assimetrias no mercado que limitam as estratégias individuais dos ‘agentes econômicos vendedores de força de trabalho’ na concorrência com os ‘agentes econômicos demandantes de força de trabalho’. As estratégias individuais referem-se àquilo em que o trabalho pode ser ajustado: número, qualificação, localização, atividade, tempo e salário, ou seja, alocação, uso e remuneração. A tendência seria tentar ser o mais específico possível para vencer a concorrência com os outros ofertantes de força de trabalho, enquanto os demandantes procurassem reduzir as especificidades da procura (Offe, 1994:24). Políticas de mercado de trabalho podem, pois, agir sobre essas variáveis individuais.

Estratégias individuais são estratégias de concorrência não só com os demandantes de emprego, mas muito mais com os outros ofertantes de força de trabalho. As estratégias coletivas procuram reduzir a intensidade das relações de concorrência, por meio de práticas de solidariedade ou de discriminação ou exclusão e manter o nível de concorrência estável enquanto a concorrência no outro lado aumenta (Offe, 1994:25s). Políticas de mercado de trabalho podem atuar sobre as estratégias de concorrência, facilitando ou diminuindo a formação de coalizões, legitimando ou deslegitimando formas de concorrência.

Antes de prosseguir, rapidamente uma olhada naquilo que Offe (1994:61-71) chama de políticas estatais para o mercado de trabalho, e Freyssinet (2004:92-116), de políticas de emprego no estrito senso. Estas políticas atuam através de estratégias de exclusão do mercado de trabalho e de inclusão nele¹¹⁶, valendo-se de medidas de sanção e incentivo endereçadas a ambos os lados

¹¹⁵ São desvantagens estratégicas: em primeiro lugar, o lado da oferta não pode controlar sua própria quantidade de maneira estratégica, isto é, tem pouco poder sobre a formação do seu preço; em segundo, ela não tem poder para controlar sua quantidade (a política quantitativa relacionada à oferta é somente possível externamente ao mercado, via políticas de proteção social e trabalhista. O seguro desemprego possibilita “esperar” estrategicamente, por exemplo); em terceiro, as necessidades do trabalhador são muito mais rígidas do que a dos empregadores, pois o primeiro não pode se ‘racionalizar’ e sua reprodução é posta em perigo com a queda da renda familiar; em quarto, ele não pode se transformar em liquidez para recomeçar totalmente diferente - a diferença entre o capital humano e o capital fixo. O capital em si não envelhece, mas renova-se constantemente. O capital fixo, ao se depreciar, torna-se líquido novamente. O vendedor de trabalho não passa por uma fase de liquidez de tudo que nele foi investido, não pode se livrar de toda a determinação qualitativa e iniciar uma nova vida. A qualidade de sua oferta varia somente dentro de limites estreitos, quando apoiado externamente, por exemplo, por políticas de educação e treinamento. Por último, positivamente, o vendedor da força de trabalho pode melhorar sua posição estratégica pela mobilidade espacial. Contudo, esta opção inclui sacrifícios, rupturas sociais e riscos.

¹¹⁶ Estratégias de exclusão não dizem respeito ao contexto atual, e omite-se sua discussão no momento.

do mercado. Estas estratégias procuram modificar as condições de oferta da força de trabalho, de modo a aumentar as chances do trabalhador encontrar emprego ou manter-se nele. Voltadas para o lado da demanda, elas visam impedir a supressão de empregos ou incentivar sua criação¹¹⁷, além de facilitar a inclusão de grupos específicos¹¹⁸. O uso destas políticas pode se originar de duas percepções polares: melhorar o mercado de trabalho, isto é, adaptá-lo melhor às condições socioeconômicas gerais em mudança, ou melhorar a adaptabilidade de grupos-problema ou da força de trabalho em geral, tendo a situação do mercado de trabalho como dado.

Essas estratégias valem-se de quatro medidas principais: a) melhorar a qualificação da força de trabalho, b) melhorar sua distribuição espacial, c) reduzir seu ‘preço’ d) aumentar a ‘pressão adaptativa’ sobre os vendedores de força de trabalho. Offe (1994) discute a ineficácia dessas políticas para fazer frente ao problema do desemprego e o resultante crescente enfoque na quarta medida, via variações nas condições de se manter um tempo fora do emprego¹¹⁹ e pela definição mais rigorosa da aceitabilidade de empregos disponíveis. Avalia o autor que essa quarta variação das estratégias de inclusão não expressa mais a função corretiva de políticas sociais, mas faz do Estado um agente ativo na remoção de obstáculos e ‘inflexibilidades’ institucionais que impedem o funiconamento do mercado, ampliando-lhe o poder (Offe, 1994, 68).

Na discussão atual, classificam-se as políticas de mercado de trabalho principalmente em ativas, quando procuram agir positivamente sobre o nível de emprego, e passivas, quando gerenciam o desemprego de tal forma que ele seja socialmente aceitável e assegure a renda dos desempregados (Freyssinet: 2004:93). Esta distinção é um tanto ambígua, pois, como foi discutido anteriormente, o nível de emprego é determinado por variáveis macroeconômicas, ou, nas palavras de Freyssinet (*ibid*: 106), estes instrumentos não podem mais do que acompanhar as políticas econômicas globais das quais eles refletem a lógica. Além do mais, as transferências

¹¹⁷ Tanto Offe (1994:67) quanto Freyssinet (2004:105) duvidam da eficiência de se transferir recursos financeiros a empregadores para alcançar estes objetivos. Não existem garantias de que estes recursos não sejam recebidos como ‘gratificação’ para executar o planejamento já existente, quer dizer, que eles criem empregos ou impeçam sua supressão. Problemático seriam também subsidiar empresas pouco produtivas ou conceder incentivos onde são mais necessários, no emprego da mão de obra menos qualificada. Quanto ao financiamento, existem duas situações típicas: a subvenção, visando restaurar a rentabilidade do setor mercantil, e, seguindo uma lógica não mercantil, o financiamento de atividades voltadas a satisfazer certas necessidades sociais que (ainda) não podem ser mercadorizadas.

¹¹⁸ Sobre a ambiguidade dessas políticas, ver Offe (1994:67).

¹¹⁹ Esta reforma recai especialmente sobre o seguro-desemprego, modificando as regras de tempo, montante e elegibilidade.

sociais são um poderoso instrumento nas fases de recessão para manter o nível de demanda agregada.

As políticas ditas passivas, herdadas do Estado de Bem Estar Social, estão sendo duramente criticadas no discurso hegemônico. Offe (1994:29) discute a função de transferências sociais, notadamente do seguro-desemprego, ao dizer que elas possibilitam aos vendedores de força de trabalho se manterem um tempo fora do emprego e, assim, melhorarem sua posição estratégica no mercado. Nesta posição, eles podem negociar as condições de venda de sua ‘mercadoria’ ou procurar por oportunidades melhores e não precisam agir sob a pressão de terem que aceitar o que é oferecido. Por isso, a visão dominante acusa os sistemas de proteção social de desincentivar o trabalho. Freyssinet (2004:95) argumenta, ainda, que não existem provas empíricas para a tese de que, quanto mais alta e mais duradoura a indenização, maiores as exigências mínimas do desempregado para aceitar um emprego¹²⁰.

Nos anos 1990, adotaram-se de maneira crescente medidas repressivas nas políticas ditas passivas de mercado de trabalho, e começou-se a privilegiar as políticas ditas ativas. Fazem parte destas as estratégias de inclusão¹²¹ individual e a melhora no funcionamento do mercado de trabalho¹²². Tais estratégias objetivam melhorar a probabilidade dos indivíduos acharem um emprego, e não tanto aumentar o volume total de empregos. Nesse caso, a formação age como fator de redução da vulnerabilidade ao desemprego¹²³. Offe discute a formação profissional como

¹²⁰ Freyssinet argumenta (2004:96) que os desempregados sabem da relação inversa entre a duração do desemprego e a chance de conseguir um emprego e discute os traumas provocados pelo desemprego. Negt (2001) discute o desemprego como ameaça à integridade física e psíquica dos que trabalham e como afronta à lógica da eficiência econômica da sociedade. Também Offe discorda da visão de que o mercado de trabalho realize eficientemente sua função de dupla alocação (1994:24ss), uma visão que, se fosse correta, faria jus ao raciocínio de que só seria necessário “incluir direito” os que estão excluídos do mercado de trabalho (não procuram mais emprego) ou fragilmente incluídos (passam por períodos de desemprego), para resolver os principais problemas sociais da atualidade.

¹²¹ Elas podem assumir características bastante repressivas, como, por exemplo, a reforma das Políticas Sociais chamadas de Reformas Harz, que condicionam o recebimento do auxílio-desemprego de certos grupos de pessoas à prestação de serviços comunitários chamados de “empregos de um Euro”, porque eles têm uma ajuda de custo de um euro por hora, adicional ao auxílio.

¹²² Segundo Freyssinet (2004:100): melhoria do encontro entre oferta e procura, melhoria da comunicação entre agências de emprego e empregadores, informatização da gestão de ofertas e demandas, desenvolvimento de serviços de informação, de aconselhamento e de orientação, estabelecimento de relações contratuais entre serviços público de emprego e empregadores para fornecer um serviço contínuo de ajuda ao recrutamento etc.

¹²³ Freyssinet (2004:102s) critica que a ênfase na formação pode incorrer no risco de ampliar desigualdades pelo acesso desigual a ela. Ele também questiona certas tendências de oferecer programas de formação sem qualquer perspectiva séria no mercado de trabalho, funcionando mais como “linhas de espera” para os que participam e fonte de lucro para os que as oferecem. Offe mostra como a posição do indivíduo no mercado de trabalho deriva principalmente de características atribuídas socialmente, e não da escolha individual: “Os riscos de mercado de

meio de aumentar o poder estratégico individual, ou seja, considera-a uma estratégia estritamente orientada pelas exigências da demanda (1994:44). Um efeito do aumento da empregabilidade individual é o aumento da concorrência no mercado de trabalho. Para gerar empregos, o fomento à melhoria do nível educacional e da formação profissional deveria estar ligado a um projeto de acompanhamento da alteração setorial da economia, argumenta Freyssinet (2004:109ss), em um contexto de transformação da divisão internacional do trabalho e de reestruturação produtiva¹²⁴ em direção a sociedades pós-industriais/ sociedades de serviço.

Quanto à avaliação da “panóplia de medidas” possíveis das políticas de mercado de trabalho, ficaria difícil apreciar cada medida isoladamente e até julgar seu conjunto para extrair-lhes o sentido. A pergunta norteadora deve ser: quais os objetivos prioritários e qual o grau de complementaridade entre as medidas (Freyssinet, 2004:108-109)?

O próprio termo “políticas ativas” remete a uma extensa discussão, desde o início dos anos 1990, sobre a “ativação” dos sistemas de proteção social nos países industrializados. É um conceito ligado à reforma destes sistemas ou à sua modernização, segundo o linguajar europeu, em geral orientado por ideias como ‘*workfare*’ ou ‘*welfare-to-work*’. Estas idéias geram programas que procuram transformar receptores de benefícios sociais em participantes do mercado de trabalho, ou seja, ‘*welfare-to-work strategies*’ (Barbier, 2004). Os programas de ativação procuram inovar os sistemas de proteção social criados nos Estados de Bem Estar Social, sistemas que, como foi discutido no capítulo anterior, foram construídos sobre a relação entre emprego e proteção social.

A OCDE introduziu o uso desse termo na sua acepção atual¹²⁵ no “*Jobs Study*” (OCDE, 1994), para se referir a reformas estruturais do mercado de trabalho visando à flexibilização da oferta de trabalho e à diminuição dos criticados altos níveis de ‘Políticas Passivas’¹²⁶. Desde 1994, a OCDE usa o critério da ativação como referência avaliativa do avanço das reformas

trabalho são distribuídos de maneira muito desigual, de forma nitidamente estruturada, por um padrão de distribuição de características “atributivas” (1994:23).

¹²⁴ Para uma discussão sobre os efeitos da transnacionalização das empresas sobre o trabalho, ver, por exemplo, Ekholm (2004).

¹²⁵ Desde os anos 1960, o termo era ligado às Políticas de Mercado de Trabalho na Suécia, no sentido de mercados de trabalho e sistemas produtivos ativos. Ver Barbier (2005).

¹²⁶ Esta é uma crítica partilhada com o White Paper de Delors (CEC, 1993); foi o “*employment outlook*” da OCDE que ressaltou o modelo ‘ativo’ dinamarquês.

estruturais quanto à proteção no emprego e à flexibilidade salarial, tudo isso ligado à reforma dos Estados de Bem Estar Social¹²⁷.

Ainda com Barbier (2005), o termo da ativação faz parte dos discursos do *mainstream* político, presente no linguajar próprio da União Europeia, e se refere a uma orientação política normativa direcionada à ativação de indivíduos, aos programas e políticas sociais e a todo o sistema de proteção social, incluindo a regulação da relação salarial. O argumento é de que estes sistemas seriam passivos e ineficientes demais, avessos à criação de empregos e à flexibilidade no mercado de trabalho¹²⁸. Este conjunto representaria uma espécie de “*policy mix*” universal nas políticas de mercado de trabalho na União Europeia. Assim, a noção de “ativação” pode ser vista como corrente que reforça a ligação direta entre proteção social e participação no mercado de trabalho. Sua dinâmica transforma as políticas fiscais e sociais¹²⁹ em reformas justificadas com o argumento da eficiência e da equidade, argumenta Barbier (2005), redesenhando sistemas de proteção social inteiros.

Assim, o edifício da seguridade social, construído a partir do reconhecimento do status do assalariado na sociedade capitalista¹³⁰ e desenhado para dar estabilidade à sociedade organizada em torno do trabalho, é reformado a partir da dinâmica mutante dos mercados, procurando flexibilizar, ‘ativar’ estas mesmas sociedades como um todo. Nesta lógica, a proteção social deriva da integração dos indivíduos no mercado de trabalho, e a política social é coerentemente uma política de mercado de trabalho, voltada para promover, facilitar e coagir a inserção nele¹³¹.

¹²⁷ Como a expressão Reforma do Estado de Bem Estar Social suscitou muita resistência, começou-se a usar a expressão mais neutra de Reforma Fiscal, diz Barbier, e acrescenta que teria sido a OCDE a promotora da constante comparação entre o ‘modelo norte-americano’, supostamente mais virtuoso, e o ‘modelo europeu’, tido como mais fraco.

¹²⁸ Este argumento encontra-se, também, em Esping-Anderson (1998), referente aos problemas enfrentados pelos modelos capitalistas continentais.

¹²⁹ As áreas ativadas são programas sociais, sistemas de aposentadorias, programas de mercado de trabalho e a área de políticas situada entre a política social tradicional e a política fiscal.

¹³⁰ Viu-se, na discussão de Offe (1994, 2005), que os vendedores de força de trabalho dependem de fluxos de meios de subsistência contínuos e adequados, e que suas estratégias estão voltadas para a preservação de sua integridade física e de sua capacidade de vender sua ‘mercadoria’ ao longo da vida. Assim, a margem de negociação de suas necessidades em termos de meios de subsistência e proteção é muito estreita. O status, definido a partir da ‘natureza’ da força de trabalho na sociedade capitalista, assumirá a mesma ‘rigidez’, pois ele define não só o lugar dos vendedores de força de trabalho na sociedade, como também reconhece sua necessidade de proteção frente às forças do mercado, devido às características inerentes ao ser humano que vive em uma sociedade capitalista.

¹³¹ Ao substituir o norteador ‘civildade’ da organização da sociedade pelo norteador ‘mercantilidade’, é lógico substituir a seguridade social regida pelo princípio da solidariedade coletiva pelo seguro social organizado por contratos individuais. Os protegidos no Edifício do Bem Estar Social são cidadãos cuja relação é definida por direitos instituídos dos quais se origina sua capacidade de viver em paz, ou seja, o objeto da proteção é a vida. Os protegidos do mercado são os contratos de compra e venda, e a paz é fruto da atribuição clara de direitos de

2.3. As Políticas de Emprego da União Europeia

2.3.1. A Estratégia Europeia para o Emprego (1994/ 1997)

A discussão sobre o futuro da Europa e suas características ganhou força juntamente com a preparação dos passos concretos para realizar a União Monetária Europeia, com o Ato Único em 1986. Boyer (1986) advertiu que a Europa não deveria escolher o caminho da flexibilização defensiva à moda americana, pois as sociedades europeias não tolerariam por muito tempo o ressurgimento das desigualdades e a extensão do empobrecimento por aquele provocada. Seria necessário desenvolver instituições europeias e políticas que permitissem a emergência de um modelo especificamente europeu de produção, através de uma adaptação ofensiva dos sistemas sociotécnicos em vias de emergência e, concomitantemente, das relações salariais a partir do *acquis*¹³² da Europa e de suas tradições de solidariedade. Uma verdadeira política econômica comunitária deveria promover a Europa industrial de alta tecnologia, com complementaridade regional, na qual as dinâmicas regionais pudessem se recompor e se integrar. Estas seriam as bases para uma Europa social.

Em 1993, a Comissão Europeia lança um White Paper sobre Competitividade, Emprego e Crescimento contendo estes mesmos elementos, para preservar a identidade da Europa através da construção de uma economia europeia ao redor do núcleo da inovação tecnológica. A inovação tecnológica nas áreas de comunicação, transporte e energia daria o ponto de integração a partir do qual as diversidades regionais poderiam se desenvolver em complementaridade, e não em concorrência devastadora. A Europa, como diz Boyer (1986:303), não precisava de políticas de concorrência, mas de colaboração¹³³.

propriedade privada. O objeto da proteção é, portanto, a propriedade privada. A prosperidade não é mais fruto da paz social, isto é, da promoção da capacidade individual como bem coletivo, mas sim das condições que garantem o exercício da capacidade individual de maximizar o lucro que pode ser obtido pelo uso da propriedade. Nas duas proposições, os direitos não são iguais: na primeira, restringe-se o “direito de livre ação” daquele que é tido como mais forte, o mercado; na segunda, restringe-se o direito “de livre ação” do mais fraco, pois, entre direitos iguais, a força decide (Offe, 1994:37). Offe argumenta ainda que o contrato de trabalho não promove a paz, porque a propriedade privada da mercadoria trocada, a força de trabalho, não pode ser definida claramente (1994:36s).

¹³² *Aquis communauté* - o que já foi conquistado pela Comunidade Europeia; neste trabalho, entenda-se como as conquistas sociais institucionais européias.

¹³³ Boyer (1986:302s) argumenta que a Europa precisaria de novos métodos de gestão monetária internacional, favoráveis ao pleno emprego, e de um novo Sistema Monetário Internacional, adequado ao novo modelo internacional de produção; também a política de gastos governamentais e fiscais não poderia ser restritiva, nem a política social austera.

Num sentido mais amplo, as propostas do White Paper diziam respeito à maneira como a “Europa supranacional” pretendia lidar com a competitividade estrutural da região, uma questão, no argumento de Jessob (1993), muito além da simples organização das relações monetárias internacionais, da alocação de Investimentos Externos Diretos (IED) ou do comércio internacional. Neste sentido, estaria a Comunidade Europeia tentando criar competidores de peso global em áreas intensivas em P&D, de alto valor agregado e em setores de alto crescimento¹³⁴, estabelecendo a base para a emergência de euroempresas e encorajando as mais variadas alianças.

A discussão sobre os caminhos a seguir na União Europeia é altamente influenciada pelos interesses das euroempresas, como já foi apontando quanto ao seu papel determinante no projeto de integração de mercados. A proposta da “Europa líder tecnológico” pode, com justiça, ser ligada à discussão das estratégias de inovação empresarial, analisadas por Brödner e Latniak (2002) e agrupadas em duas formas principais, a *‘high road’* da competitividade por inovação e a *‘low road’* da competitividade por redução de custos. Resumidamente, as palavras-chave da estratégia *‘high road’* seriam participação, parceria e cooperação, via formas flexíveis de organização, bem como uso do conhecimento para atingir o aumento contínuo da competitividade. Este caminho implica a necessidade de mão de obra altamente qualificada, versátil e motivada. A cooperação¹³⁵ está ligada à concorrência interna, desenvolvida pela comparação de resultados e de *‘best practices’* entre as equipes, a chamada *peer review*. Já a *‘low road’* procura melhorar a competitividade através da redução de custos, entre outras medidas, pela redução do número de funcionários ou pela terceirização. Enquanto o primeiro caminho procura produzir melhor e produtos melhores, preconiza-se neste segunda estratégia, numa visão estilizada, produzir mais com menos custos, acelerando o processo produtivo e intensificando o trabalho. Este modelo tenderia a segmentar o total dos funcionários em pertencentes ao núcleo, altamente qualificado, e à periferia, com baixa qualificação. Os autores concluem sua análise das empresas europeias com a constatação de que a grande maioria delas estaria usando estratégias mais ou menos tradicionais de redução de custos. Contudo, entre a minoria delas que havia tomado a alta estrada da inovação, estaria um número muito expressivo de empresas extremamente bem sucedidas. O White Paper supracitado, por sua vez, vislumbrou a *‘High Road’* a ser promovida pelas políticas europeias.

¹³⁴ As áreas-chave para a intervenção europeia seriam a tecnologia de informação e a de produção, a telecomunicação, a biotecnologia, novos materiais, ciência e tecnologia naval.

¹³⁵ Trata-se da cooperação intraempresa entre os departamentos e no desenvolvimento integrado de produtos.

O White Paper (CEC, 1993)¹³⁶ foi uma resposta à crise pós-Maastricht – uma crise econômica e de legitimidade da União Europeia –, dada pela Comissão Europeia e encabeçada pelo então presidente da França, Jaques Delors. O documento lançou o tema do emprego na agenda europeia, situando-o dentro do contexto mais amplo da integração econômica e da união monetária. O texto contém a análise mais aceita das causas das altas taxas de desemprego: os choques do preço de petróleo teriam levado à redução de investimentos e pressionado a inflação; esta, por sua vez, teria impulsionado a racionalização tecnológica, provocando, assim, o “*jobless growth*” (CEC, 1994:40-44). A proposta tentou combinar elementos contraditórios. Assim, previu-se tanto a reforma macroeconômica, sob os critérios deflacionários de convergência, quanto a criação de empregos via investimentos na infraestrutura de alta tecnologia (*ibid*: 48-50). Com a reforma, pretendia-se criar condições para uma maior flexibilidade econômica e mercados de trabalho mais eficientes, capazes de atender às exigências da nova competitividade internacional. Os investimentos seriam direcionados a uma rede intraeuropeia de desenvolvimento de tecnologias de informação, transporte e energia. O que Delors sugeriu foi uma Política Industrial Europeia, nos moldes do capitalismo regulado. Assim, a criação de empregos seria resultado deste fomento ao crescimento via investimentos em elementos constituintes de um sistema produtivo integrado em nível europeu. A proposta de Delors indicava caminhos para uma nova configuração da estrutura econômica na União Europeia, baseada no desenvolvimento comunitário da capacidade de inovação. A proteção das conquistas sociais dos Estados-Membros era vista como vantagem competitiva num contexto onde a concorrência internacional se tornara a nova referência da política europeia. Foi precisamente com o White Paper de Delors que o ‘modelo social europeu’ começou a ser amplamente discutido politicamente e, depois, analisado academicamente.

Formalmente, o documento foi aceito, contudo despido de seu conteúdo keynesiano. No sentido imediato, o White Paper falhou, fato atribuído por Ashiagbor (2001) à relutância dos chefes de governo em investir pesadamente numa infraestrutura genuinamente europeia¹³⁷, e por Goetschy (1999) à resistência em se transferir mais poder/ soberania à esfera supranacional¹³⁸.

¹³⁶ Este seria o documento que definitivamente teria transformado a Política Social tradicional em Política de Emprego, argumenta Ashiagbor (2001:318).

¹³⁷ ECU 800 bi (European Currency Unit – antecessora contábil do Euro).

¹³⁸ Rhein (2003:2) resume os argumentos dos Estados-Membros contra a europeização da política de emprego: as diferenças entre os Estados seriam grandes demais, e a concorrência de sistemas nacionais traria mais resultados do

Este resultado provavelmente era esperado, e convence o argumento de Ashiagbor (2001) segundo o qual o White Paper teria feito parte da estratégia da Comissão Europeia para colocar o tema do desemprego em pauta. O que os chefes de governo fizeram foi transformar o projeto de desenvolvimento proposto por Delors em algo menos ambicioso, ou seja, num modelo de crescimento.

Os chefes de estado, na reunião da cúpula em dezembro de 1994, orientaram suas discussões sobre o problema do desemprego na análise do projeto econômico do White Paper (CEC, 1993). Este, no seu cerne, era um projeto de política industrial que propunha impulsos à atividade econômica com elementos de integração em nível europeu nas fronteiras de expansão – alta tecnologia –, sob a orientação e a coordenação da União. A criação de empregos dar-se-ia mediante este projeto. Contudo, não se instalou essa política industrial europeia, tampouco uma política de emprego. No sentido imediato, era necessário mostrar que os governos nacionais se importavam com a crise social gerada pelo desemprego e, também, devolver legitimidade ao projeto de integração, visto como elemento fundamental para a recuperação econômica. A magnitude do problema do desemprego impedia soluções puramente nacionais. Ashiagbor (2001:320) também pondera sobre a ameaça de não conseguir atender aos critérios de convergência.

Os governos nacionais acataram a proposta da Comissão e criaram a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), na avaliação de Goetschy (1999), num ato de política simbólico, sem instalar ações políticas concretas. Barbier (2005) discorda do “ato simbólico”, afirmando que o fato de a EEE não ser um programa político em si, mas um mecanismo de coordenação¹³⁹, não quer dizer que os chefes de governo não tivessem a intenção de atuar sobre o problema do desemprego, mas sim uma expressão da complexidade da governança na União¹⁴⁰. Ashiagbor (200:329), por sua vez, realça a ascensão tardia do tema emprego à agenda europeia e opina que o mesmo teria se tornado prioridade por causa da ausência de avanços em outras áreas. Assim, sem

que uma estratégia centralizada, sendo a luta contra o desemprego e a inflação uma tarefa dos Estados. Pelo menos o último argumento é bastante dúvida no contexto da UME.

¹³⁹ A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) foi concebida como um método de monitoramento multilateral da situação do emprego, em analogia ao monitoramento econômico instituído pelo Tratado de Maastricht e descrito nos termos do *High Road* Modelo, com *peer review*, *best practices* e comparação de resultados. Já em 1993, definiram-se as primeiras “*economic policy guidelines*” adotadas pelo ECOFIN, com o objetivo principal de redução do desemprego, juntamente com a estabilidade de preços e das taxas de câmbio e finanças públicas saudáveis (Ashiagbor, 2001).

¹⁴⁰ Remete-se ao debate do primeiro capítulo sobre as causas que dificultam os processos de convergência.

uma visão comunitária clara sobre o futuro, teria sido o emprego um dos poucos projetos com capacidade unificadora, a ser facilmente entendido e apoiado pelos cidadãos europeus¹⁴¹.

A Comissão usou, então, sua função de executivo para colocar o tema emprego na pauta europeia. Ela soube preparar a documentação auxiliar das reuniões da Cúpula para orientar os debates dos chefes de estado. Conseguiu, já em 1992, implantar um processo interativo entre os relatórios da Comissão na reunião da Cúpula, as conclusões destas reuniões e as diretrizes delas resultantes, direcionadas aos Estados. Assim, a Comissão abriu caminhos institucionais para fazer chegar suas ideias a todas as esferas de governança europeia. Ashiagbor (2001) conclui que esta ampla estratégia, mais o suporte dado por antigos aliados¹⁴², ajudariam a explicar a ampla atividade europeia ligada ao tema do emprego desde 1993. Complementando, argumentam Pochet *et ali* (2009:22) que, com a ascensão do tema emprego no sentido amplo, teria ocorrido também uma mudança entre as posições estratégicas do Ecofin¹⁴³ e do Conselho Europeu no papel de promotores de decisões estratégicas. Esta mudança chama a atenção, pois se junta a outros indícios de tentativa para contrabalançar a União Monetária socialmente, por meio de uma percepção mais ampla da União Europeia. O fato refletiu, ainda, um ‘clima’ inédito no interior da União, onde, pela primeira vez desde 1956, os governos social-democratas e socialistas formaram a maioria dos governos europeus¹⁴⁴ e, com isso, do Conselho e da Comissão.

O que se quer ressaltar neste momento são dois pontos: primeiro, o papel importante da Comissão Europeia¹⁴⁵ na preparação e no lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego, ou, em outras palavras, como ela nasceu primordialmente da esfera supranacional; segundo, a proposta de Delors, em última análise, foi uma proposta de construção de uma economia europeia, mais do que de mercados integrados, a ser realizada por políticas keynesianas.

A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), lançada em 1994, incorporou na sua análise os argumentos do White Paper de Delors, principalmente os seguintes: o desemprego na Europa

¹⁴¹ As várias vertentes que analisam o surgimento da EEE foram abordadas no capítulo 1.3.

¹⁴² Conforme Ashiagbor (2001), a Comissão mobilizou aliados tradicionais em assuntos sociais, ou seja, o Parlamento Europeu, o Comitê para Assuntos Econômicos e Sociais, o Comitê das Regiões, o Comitê Permanente para o Emprego e a ETUC, para que o tema emprego se tornasse europeu, e contou com o apoio dos então novos Estados-Membros, Áustria, Finlândia e Suécia.

¹⁴³ ECOFIN - Conselho Europeu para Economia e Finanças; ele lançou e institucionalizou a União Monetária.

¹⁴⁴ Esta fase duraria de 1994 a 2003.

¹⁴⁵ Barbier (2005) traz mais um elemento do processo complexo de ‘inventar’ a EEE, ou seja, a rivalidade entre a Comissão Europeia e a OCDE. Chama também a atenção sobre o fato de que o “Jobs Studys” e o White Paper de Delors haviam sido publicados quase que simultaneamente, sendo a EEE lançada logo em seguida. CASEY (2004) discute semelhanças e diferenças nas análises destas duas instituições.

incorpora muitos, diferentes e simultâneos desafios e requer respostas diversificadas; a Europa necessita de mercados de trabalhos mais eficientes, sim, mas a resposta ao problema do desemprego não poderia vir unicamente deles; mudanças estruturais profundas precisariam ser encaminhadas, porém estas não deveriam se resumir na simples desregulação (Ashiagbor 2001 e Goetschy, 1999). Os chefes de estado foram enfáticos em não adotar facilmente as ‘soluções americanas’ propostas no ‘*Jobs Studies*’ da OCDE. Eles também reforçaram que a criação de empregos não deveria precarizar o mercado de trabalho e nem a criação de empregos deveria ocorrer à custa de uma maior desigualdade salarial ou de uma mobilidade salarial para baixo (CEC, 1993:123).

Foram acordados cinco eixos para tratar o problema do desemprego: aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, investir na formação profissional, reduzir os custos salariais indiretos, resolver o problema dos mercados de trabalho segregados¹⁴⁶ e adotar políticas ativas de mercado de trabalho (European Council, 1994):

1. Aumentar a criação de empregos em fase de crescimento, particularmente através da organização mais flexível do trabalho e da jornada de trabalho, da moderação salarial e da criação de empregos no setor de serviços ligados à área da proteção local ao meio ambiente e de serviços sociais;
2. Melhorar as oportunidades de emprego, promovendo investimentos na formação profissional, especialmente para os jovens, e encorajando o aprendizado ao longo da vida (*live-long-learning*);
3. Reduzir custos não salariais para encorajar empregadores a admitir trabalhadores com baixa qualificação;
4. Direcionar medidas aos grupos mais afetados pelo desemprego de longa duração;
5. Melhorar a eficiência das políticas de mercado de trabalho pelo desenvolvimento de políticas ativas de mercado de trabalho, encorajando a mobilidade laboral, ocupacional e geográfica, e desenvolver incentivos para os desempregados voltarem ao trabalho.

O presente trabalho não se propõe a uma avaliação exaustiva destes eixos de 1994, mas procura ligá-los aos elementos até aqui discutidos. Já à primeira vista, fica visível a proposta de responder aos problemas do desemprego com políticas voltadas ao mercado de trabalho, a partir da ativação dos indivíduos e do mercado de trabalho, soluções bastante próximas das do ‘*low road*’ e da flexibilização defensiva, com a criação de empregos em nichos de mercado¹⁴⁷, a redução de custos e de salários e a melhoria da ‘vontade’ dos desempregados de procurar e

¹⁴⁶ Boyer argumenta (1986:299) que a segmentação do mercado de trabalho teria de ser combatida para evitar a perda da solidariedade entre os assalariados e que a estratégia seria uma ofensiva para a recomposição da relação salarial.

¹⁴⁷ Meio ambiente local e serviços pessoais.

aceitar emprego. A empregabilidade de pessoas com baixa qualificação pode por estas medidas até ser melhorada. Mas, se os postos a serem criados se concentrarem nos nichos e na ponta inferior da escala salarial¹⁴⁸, não será promovida a reestruturação produtiva capaz de absorver a força de trabalho ‘liberada’ do setor industrial tradicional, nem acontecerá a adaptação ativa às fronteiras de expansão do capitalismo via promoção sistemática da capacidade de inovação.

Pode-se, talvez, pensar que este primeiro momento tenha tentado aliviar as pressões mais eminentes no mercado de trabalho. Neste caso, as orientações revelariam dois grupos-problema principais, ou seja, os trabalhadores de baixa qualificação e os desempregados por mais de um ano. Como discutido anteriormente, estes dois grupos apontam para problemas estruturais nos mercados de trabalho e no sistema produtivo, isto é, a segmentação existente no primeiro e a não adaptação do segundo à economia global emergente. Mas, se fosse esta a análise, não se teria dado uma resposta ao problema, pois se salientou quase unicamente a capacidade dos indivíduos de se adaptarem à nova realidade. Em resumo, as orientações não refletiam as transformações macroeconômicas em curso, nem davam ênfase à competitividade europeia promovida pela criação de um ambiente institucional favorável às grandes empresas europeias. Ao invés de assumir o problema do desemprego no nível europeu, apontava-se para estratégias descentralizadas e locais. No mínimo, estas orientações eram contraditórias, notadamente quando vistas no contexto da discussão da qual se originaram, ou seja, dos “caminhos a seguir” pela Europa.

Relacionando-se os eixos com a orientação geral do White Paper de Delors de adotar ‘políticas ativas’, estão eles muito próximos do tipo ideal liberal destas políticas, descrito por Barbier (2005:8) e atribuído predominantemente ao Reino Unido. Este tipo de política procura reforçar a relação individual com o mercado de trabalho, supondo-se que ele seja capaz de promover equidade e eficiência social. As políticas ativas de mercado de trabalho e as políticas sociais limitam-se a incentivar os indivíduos a procurar emprego, auxiliando-os com informação rápida e serviços de intermediação entre oferta e demanda de trabalho. O sistema tributário e de benefícios sociais é orientado a oferecer uma ampla gama de ‘*in-work benefits*’, ou, no linguajar europeu, de programas do tipo ‘*make work pay*’. O tipo ideal liberal tenderia a adotar medidas capazes de incitar as pessoas a serem tão ativas quanto possível ao longo da vida, aceitando

¹⁴⁸ Só aqui a redução de custos não salariais faz sentido, supondo-se que postos de trabalho qualificados não necessitem deste incentivo à contratação.

qualquer emprego e procurando a ascensão laboral e social através da mudança de emprego. Em termos muito gerais, para o indivíduo, estar empregado significaria ter acesso à proteção contra os riscos sociais e privados, e o trabalho estaria sistematicamente substituindo a assistência social. Neste sentido, a ativação englobaria tanto a “remercadorização” do sistema quanto os esforços para reduzir os gastos sociais.

Analisando-se um pouco mais os eixos anteriormente citados, o primeiro deles refere-se à crítica do *jobless growth*, tema também do capítulo 10 do White Paper (CEC, 1993). Este capítulo argumenta as empresas teriam extrapolado em termos de racionalização, provocando altas taxas de desemprego. Estas, por sua vez, passaram a pressionar fortemente os sistemas de proteção social, elevando os encargos sociais e ameaçando a competitividade criada pela racionalização¹⁴⁹. Nesta visão, a orientação implícita é evitar a destruição de empregos causada por um cálculo empresarial de curto prazo¹⁵⁰. Tendo em mente a discussão de Freyssinet sobre as causas do desemprego de longa duração, a reestruturação produtiva, fica evidente que evitar a destruição de empregos não é suficiente.

A orientação dada às políticas industriais, isto é, usar a racionalização com parcimônia, é acompanhada pelo incentivo de escolher a ‘*high road*’ expressa no segundo eixo. Este reflete duas posições: uma, acerca da força de trabalho disponível, e outra, sobre a força de trabalho necessária. Constata-se que trabalhadores pouco qualificados ou com qualificações defasadas encontram dificuldades no mercado de trabalho, por um lado, e, por outro, uma economia cuja competitividade baseia-se na sua capacidade de inovação tem como condição indispensável uma força de trabalho altamente qualificada. Investir na qualificação da força de trabalho precisa, portanto, atender a estas duas exigências, e as políticas de emprego têm que estar voltadas para fazer coincidir os dois grupos¹⁵¹.

¹⁴⁹ O argumento é interessante, porque inclui a solidariedade sistêmica dentro do contexto do cálculo empresarial. É um exemplo do argumento de Offe (2005) discutido no capítulo anterior, de que os Estados de Bem Estar Social exerceriam constrangimento sobre decisões orientadas pelo cálculo imediato do custo-benefício, para promover resultados melhores no longo prazo.

¹⁵⁰ Ver discussão sobre a vantagem do desemprego para as empresas e o custo para a sociedade em Offe (1994 e 2005) e Freyssinet (2004).

¹⁵¹ A questão da segregação da força de trabalho já foi aqui abordada, como consequência das escolhas estratégicas do ‘*low road*’ ou da ‘flexibilidade defensiva’. Hyman (2005:26s) descreve o mercado de trabalho segregado como sendo aquele dividido em um núcleo, formado pelos trabalhadores qualificados e protegidos por direitos que asseguram seu status, e a periferia, composta pela força de trabalho não qualificada, cuja relação salarial é determinada pela lógica do contrato individual. Uma simplificação certamente, mas válida, pois, argumenta o autor, todas as empresas têm que concorrer tanto pela qualidade quanto pelo custo. Estaria em curso um novo regime de gestão do trabalho que procuraria combinar o tradicional empenho dos empregados no êxito das empresas, baseado

O eixo três faz despontar claramente a visão de uma proteção social ligada ao mercado de trabalho, ou melhor, o mercado de trabalho é visto como solução para problemas sociais e estruturais. Esta visão encontra-se igualmente no quarto eixo, que dispõe sobre a melhoria das medidas voltadas aos grupos em risco¹⁵². Chama a atenção a expressão usada na descrição desse eixo: ‘em risco de exclusão do mercado de trabalho’. O que foi discutido quanto à migração de políticas sociais para políticas voltadas ao mercado de trabalho fica também expresso na mudança de percepção da exclusão como fenômeno social, para ligá-la estritamente à exclusão do mercado de trabalho¹⁵³.

Melhorar a eficiência das políticas de mercado de trabalho, o quinto eixo, é proposto no sentido de melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho. Isto significa reduzir ‘desencontros’ entre oferta e demanda, melhorar a informação no mercado de trabalho e aumentar a eficiência da gestão das políticas voltadas ao mercado de trabalho. O que chama a atenção, aqui, é a expressão “incentivar a volta ao mercado de trabalho”, uma visão que revela a orientação neoliberal das políticas propostas, segundo a qual a origem do desemprego está na opção individual de não aceitar os empregos existentes sob as condições oferecidas. É necessário, então, melhorar as condições ou a ‘motivação’ dos desempregados¹⁵⁴.

A partir da discussão feita, pode-se resumir que a EEE não esteja pautada pela proposta de reformas estruturais e a convergência e complementaridade do ‘sistema produtivo’ europeu, nem pela formação de um mercado de trabalho europeu genuíno, como consta no White Paper de Delors que a originou. Não se abraçou o desafio da criação de um novo projeto de desenvolvimento para a região, e reduziu-se a resposta a problemas sistêmicos basicamente ao tratamento dispensado à força de trabalho. Neste contexto, Ashiagbor (2002:321s) faz uma afirmação interessante: com a resistência, particularmente dos ministros das finanças dos

no status, e a estabilidade, com uma perspectiva mais dura baseada no contrato regido pelos princípios da flexibilidade.

¹⁵² Encontram-se neste grupo pessoas, em geral homens, que ocuparam postos de trabalho qualificados. Saliente-se que essa qualificação sofre mais defasagem quanto maior for o tempo de desemprego, aumentando-se o risco de migração para o grupo de pessoas com ligação instável com o emprego ou, se forem pessoas mais velhas ou com limitações, de exclusão do mercado de trabalho. Ver em Offe (1994) uma discussão sobre tempo de desemprego e probabilidade de encontrar emprego.

¹⁵³ Poder-se-ia discutir a mudança de paradigma ao longo da mudança de sentido do termo “exclusão”. Limita-se, entretanto, a apontar uma mudança de exclusão da cidadania – que condiciona políticas sociais a promover a cidadania e prover os meios para exercê-la – para exclusão do acesso às oportunidades do mercado de trabalho – que condiciona políticas sociais a melhorar as capacidades individuais para acessar as oportunidades existentes.

¹⁵⁴ Ver a este respeito uma discussão em Freyssinet (2004) sobre a origem do desemprego, e em Offe (1994 e 2005) sobre a (in)capacidade do vendedor de força de trabalho de se manter fora do emprego.

Estados-Membros, em centralizar competências na esfera europeia sobre gastos governamentais na área da política industrial e da política de emprego, os Estados-Membros reforçaram a ‘reviravolta macroeconômica’ e se aproximaram das ideias da OCDE. Não as adotaram ativamente – o discurso político rejeitou esta visão condensada no “*Jobs Studies*” –, mas, como consequência de decisões políticas orientadas por outros interesses, deram os passos concretos nesta direção.

A Estratégia Europeia para o Emprego assume características bem distintas que, segundo Tidow (1998:54), revelam os interesses dos governos nacionais¹⁵⁵. Primeiramente, ela nasce para dar resposta à crise de legitimidade da União Econômica e Monetária e, com ela, da própria integração europeia. Em segundo lugar, a política de emprego fica sob a responsabilidade dos Estados-Membros, e seu procedimento comporta um grau elevado de voluntariedade. No seu proceder¹⁵⁶, ela se baseia num método de coordenação suave (*soft law regulation*) e não na regulação via leis (*hard law regulation*, em leis ‘duras’). Este método¹⁵⁷ possibilitou uma europeização ‘limitada e controlada’ (Schäfer, 2002:5). Limitada, porque a transferência de competências à esfera europeia é limitada e controlada, já que a coordenação acha-se ancorada na esfera europeia, e as políticas de emprego ficam sob a responsabilidade da esfera nacional, instalando desta maneira um processo dependente no qual nem os governos nacionais nem os órgãos supranacionais podem agir unilateralmente. Esta é uma característica importante da

¹⁵⁵ Ver também Schäfer (2002:5s).

¹⁵⁶ Ver uma apresentação do Método de Coordenação Aberta no Apêndice C. O *Job-Summit*, de 1997, foi inteiramente dedicado à primeira rodada de avaliação dos relatórios nacionais, a partir das orientações dadas em Essen, concluindo com novas orientações mais detalhadas, mas na mesma linha (European Council, 1997). A partir daí, iriam os Estados elaborar os primeiros Planos Nacionais de Ação (NAP’s - *National Action Plans* – a partir de 2001 chamados de Planos Nacionais de Reforma – NRP - *National Reform Plans*), cuja primeira rodada de avaliação aconteceu no *Vienna Summit* em dezembro de 1998. O mecanismo estava instalado. O notável neste fato é que a Estratégia Europeia para o Emprego, a ser legalmente instalada pelo Tratado de Amsterdam (1998), começou a funcionar antes da sua ratificação.

¹⁵⁷ A estratégia combinada em Essen, 1994, previa um mecanismo de coordenação baseado em orientações aos Estados-Membros, que deveriam ser incluídas nas políticas nacionais de emprego. Os Estados fariam anualmente um relatório da situação do mercado de trabalho e do avanço das reformas baseadas nestas orientações, a serem avaliadas comunitariamente, e que serviriam de base para as próximas orientações, instalando-se um processo cíclico anual de orientações comunitárias – assimilação nacional – relatório nacional – avaliação comunitária – orientações comunitárias. Assim, visava-se instalar um mecanismo de *policy learning* via comparação entre iguais, bem semelhante ao supracitado *High Road*-Modelo das empresas. No Tratado de Amsterdam, aparece a desistência expressa de se promover a convergência entre as políticas nacionais, contudo o método concebido em Essen, como política multilateral de emprego, teve como objetivo encorajar uma maior aproximação entre as políticas de emprego dos Estados-Membros, ao longo das orientações comuns. A convergência não poderia vir diretamente da esfera europeia, mas, assim o raciocínio, poderia ser promovida pelo diálogo entre os Estados-Membros, pelo aprendizado a partir da comparação mútua.

estratégia também após sua instalação legal pelo Tratado de Amsterdam em 1998¹⁵⁸, ou seja, a ausência de qualquer instrumento legal coercivo que a União teria a sua disposição. Assim, atribuiu-se à União poder complementar ao poder dos Estados- Membros, e não se previu nem a harmonização nem a convergência de políticas nacionais de emprego no nível europeu.

Em terceiro lugar, não se questiona a estrutura macroeconômica caracterizada pela política rigorosa de estabilidade monetária. Seu conteúdo trata principalmente de políticas ativas de mercado de trabalho, complementares da política macroeconômica de estabilidade monetária. Em quarto lugar, a estratégia não representa uma política de emprego propriamente dita, mas um mecanismo de coordenação. A luta contra o desemprego é proclamada como a tarefa mais urgente da União, mas não se mobilizam fundos para sua efetivação, o que lhe rendeu a classificação de Política Simbólica (Goetschy, 1999). Em quinto lugar, os conceitos-chave da EEE são empreendedorismo, empregabilidade e adaptabilidade, todos voltados ao comportamento dos indivíduos.

O *Confidence Pact for Employment* (CEC, 1996), acordado na Reunião da Cúpula em junho de 1996, preparou o texto do título sobre o emprego que entraria no Tratado de Amsterdam. A reunião de dezembro de 1996 exortou todos os “agentes sociais e econômicos” a assumirem seu papel na criação de empregos e incitou-os a criarem pactos territoriais para o emprego (Aschiagbor, 2002:320). Nisso já ficou claro que a capacidade concreta de criar empregos fora atribuída às esferas locais e regionais, especialmente às pequenas e médias empresas. Este fato dá os primeiros indícios quanto à qualidade dos empregos a serem criados e o descompasso entre as orientações para as políticas de emprego e, indiretamente, para a política industrial em curso com a criação das euroempresas.

Este Pacto Europeu de Confiança pelo Emprego foi proposto pela França¹⁵⁹ para contrabalançar o Pacto pela Estabilidade, peça-chave da União Monetária, integrante do Tratado de Maastricht e então proposto pela Alemanha. O rigor da disciplina orçamentária imposto aos Estados candidatos à União Monetária Europeia (UME) deveria ser um tanto compatibilizado com o objetivo do crescimento de empregos. Mas, a princípio, o Pacto de Confiança reforçou a dinâmica da União Monetária Europeia, pois, assim o argumento, no médio prazo a UME contribuiria com a redução do desemprego. Dever-se-ia maximizar os benefícios do mercado

¹⁵⁸ Ver EC (1998), artigos 125 – 130.

¹⁵⁹ Goetschy (1999) vê o Pacto de Confiança como concessão à França, que se comprometera perante o eleitorado nacional a vetar o Pacto de Estabilidade, se este não fosse balanceado socialmente.

interno, acelerando as reformas nas políticas de emprego e nas instituições, em conformidade com as orientações da Reunião da Cúpula em Essen, em 1994. Além disso, propôs o pacto reavivar o Diálogo Social Europeu, para mobilizar os parceiros sociais em prol dos objetivos e das medidas adotadas na Estratégia para o Emprego, ativando-os a promovê-los (European Council, 1996). Não foi proposta, entretanto, uma discussão para se elaborar uma estratégia em conjunto.

2.3.2. A Estratégia para o Emprego e o Crescimento – A Estratégia de Lisboa (2000)

Após Essen, as discussões em torno do tema emprego voltaram-se para a necessidade de relacioná-lo à política econômica e às reformas estruturais nacionais, desdobrando-se o processo iniciado com a EEE sucessivamente em três processos: o de Luxemburgo (1997), o de Cardiff (1998) e o de Colônia (1999). Na reunião de cúpula em Lisboa, no ano de 2000, integraram-se todos estes processos numa única estratégia, a ser chamada Estratégia de Lisboa, com o título de Pacto para o Emprego e o Crescimento, com o lema ‘mais e melhores postos de trabalho’. Esta estratégia está em vigor até o presente momento.

O processo de Luxemburgo (European Council, 1997) institucionalizou oficialmente a Estratégia Europeia para o Emprego, já dentro do contexto legal do Tratado de Amsterdam ¹⁶⁰, com a finalidade de integrar as políticas europeias industriais e de emprego. Desta maneira, a integração assumiu, pelo menos no discurso, as características da ativação de sistemas produtivos. Na reunião da cúpula em Viena em 1998 (European Council, 1998^a), os chefes de Estado pediram à Comissão que preparasse documentos de discussão a respeito dos seguintes temas: regimes fiscais, mercados internacionais financeiros, investimento em infraestrutura e capital humano, dificuldades dos mecanismos de coordenação da política econômica, o

¹⁶⁰ Encontram-se informações aparentemente divergentes quanto à instalação da EEE. A cronologia completa é esta: em 1994, os chefes de estado combinam uma estratégia para criar empregos, e o processo é iniciado como Estratégia Europeia para o Emprego, sendo também denominada de ‘procedimento de Essen’, devido ao procedimento adotado para realizar esta estratégia; em 1997, este procedimento percorre seu primeiro ciclo, e a Comissão Europeia toma esta data para a avaliação dos 10 anos; em 1998, a estratégia é instalada legalmente pelo Tratado de Amsterdam, como conteúdo do Título VIII sobre emprego ; em 2000, a EEE é incorporada à Estratégia de Lisboa como elemento principal desta, e o ‘procedimento de Essen’ recebe o nome de Método de Coordenação Aberta (MCA), usando-se inicialmente a expressão MCA muitas vezes para se referir à EEE.. O método mesmo é aplicado, nos anos seguintes, também a outras áreas políticas. As Employment Policy Guidelines (EPG), lançadas desde 1997, referem-se sempre à EEE.

mainstreaming das políticas europeias¹⁶¹, e elementos para um “Pacto Europeu para o Emprego”. Estes documentos deveriam preparar as bases para construir a sinergia entre as políticas de emprego e as políticas econômicas e alinhar as políticas de reformas estruturais nos mercados de trabalho, de produtos e financeiro (Goetschy, 1999).

O processo de Cardiff (European Council, 1998b) iniciou estas reformas, sendo seguido em 1999 pelo Processo de Colônia (European Council, 1999), que instalou o ‘diálogo macroeconômico’. Este último processo da trilogia procurou envolver o Banco Central Europeu, o Conselho, a Comissão e os parceiros sociais num diálogo promovido para fomentar a sintonia fina entre política monetária, de emprego e salariais. Desse modo, a política macroeconômica e a política de emprego deveriam ser compatíveis, e as *guidelines* respectivas a estas áreas deveriam se completar, para estimular uma estratégia consistente para o crescimento, a estabilidade e o emprego¹⁶². Schäfer (2002) avalia que este diálogo falhou, notadamente por causa das manifestações repetidas de independência do BCE.

O Pacto Europeu para o Emprego e o Crescimento, acordado ainda em 1999, foi construído sobre três pilares: a Estratégia para o Emprego (o processo de Luxemburgo), as reformas estruturais para melhorar o funcionamento do mercado interno (o Processo de Cardiff) e o diálogo macroeconômico (o Processo de Colônia)¹⁶³. Assim, ficou completo o arranjo para promover o objetivo principal da União, isto é, a estabilidade macroeconômica (European Council, 1999). Esta é uma afirmação importante, pois fica claro que o primeiro objetivo é a estabilidade macroeconômica, perseguida pela política monetária e orçamentária conforme os critérios de Maastricht. Em outras palavras, o Pacto de Estabilidade é o viés que orienta todas as outras políticas da União.

É neste contexto mais abrangente que se insere a nova área política da União, a Política Europeia de Emprego¹⁶⁴. Ela faz parte de um processo de coordenação das reformas estruturais

¹⁶¹ Trata-se do objetivo de orientar todas as políticas europeias na direção dos objetivos principais e evitar que as diferentes áreas políticas perseguissem objetivos conflitantes.

¹⁶² Ver uma discussão sobre os atores deste diálogo e seus papéis na EEE em Kasten e Soskice (1999), sobretudo no capítulo 5; ver também em Schäfer (2002) uma avaliação de que este diálogo falha justamente por causa das manifestações repetidas de independência do BCE.

¹⁶³ Ver uma apresentação detalhada dos três processos em Bogai (1999). Entre outros, avalia o autor o processo de Luxemburgo – a EEE – como uma reforma dos mercados de trabalho no ideário das *supply side economics*.

¹⁶⁴ Apesar da ambiguidade da palavra emprego, optou-se por usá-la, pois as Políticas de Emprego da União Europeia referem-se tanto às políticas de criação de emprego quanto às políticas de mercado de trabalho. A palavra inglesa *employment* significa emprego, fonte de renda e distingue-se de *employment politics* e de *labour politics* (work = ocupação, labour = esforço, trabalho). Em alemão, usa-se “*Beschäftigungspolitik*” – política voltada para o nível de ocupação, distinta de “*Arbeitsmarktpolitik*” – política de mercado de trabalho. Pelo uso dessas palavras nos

econômicas e do mercado de trabalho, ampliado em 2000 na Estratégia de Lisboa, com o objetivo de modernizar o “modelo europeu”. Ficou acertado que a cada ano, na reunião da cúpula na primavera, seriam dadas as orientações econômicas gerais para a integração europeia, sob a forma de *Broad Economic Policy Guidelines (BEPG)* e de orientações para o emprego, como *Employment Policy Guidelines (EPG)*. Contudo, demoraria até o ano de 2003 para as BEPG e EPG serem, pelo menos, publicadas no mesmo documento. E na avaliação dos autores até agora citados, encontrar-se-ia justamente nas falhas da coordenação entre Políticas Econômicas e Políticas de Emprego a maior fragilidade da EEE¹⁶⁵. Este é mais um indício da complementaridade e não centralidade do tema emprego, contrariando o discurso político.

A apresentação da Estratégia de Lisboa, nos múltiplos documentos oficiais sobre ela, traz os desafios enfrentados pela União, resumidos em globalização econômica, progresso tecnológico e transformação das sociedades europeias. Interessante são os nomes dados por Pouchet *et ali* (2009”29) a estes três desafios principais: o envelhecimento, a criação de mercados de trabalho segmentados pela adoção da produção flexível e a marginalização de grupos vulneráveis. Para fazer frente a estes desafios, foram apresentados programas voltados para o aumento da competitividade econômica, da capacidade de inovação e da criação de ‘segurança social na mudança’. Formulou-se, então, um projeto econômico original que deveria orientar os Estados-Membros e a União na competição pelo primeiro lugar no mundo. Este projeto resumia-se em preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através de políticas voltadas à sociedade de informação e P&D. Isto seria atingido por meio da aceleração do processo das reformas estruturais para melhorar a competitividade e a capacidade de inovação, bem como desenvolver e promover a complementariedade do mercado interno.

O muito citado objetivo político foi formulado assim: transformar a União Europeia, no decorrer de dez anos, na área econômica baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de promover o crescimento econômico sustentável, com mais e melhores postos de trabalho e maior coesão social (European Council, 2000). Resumindo-se estes objetivos e os programas lançados para alcançá-los, configura-se um projeto de crescimento baseado na

documentos oficiais, entendem-se as Políticas de Emprego como políticas abrangentes que incidem sobre o nível de emprego, e é óbvia a alusão às Políticas de Pleno Emprego. Precisa-se ter em mente que se trata de documentos políticos, não analíticos. O uso de instrumentos de políticas de mercado de trabalho para modificar o nível de emprego via mercado de trabalho é tema de outra discussão.

¹⁶⁵ Ver, por exemplo, uma avaliação final em Schmid e Kull (2004).

elevação do padrão de vida e da competitividade econômica e ancorado na capacidade de inovação. Em si, é uma estratégia audaciosa com objetivos elevados que exigiriam um alto nível de políticas genuinamente europeias e a cooperação de todos os Estados-Membros.

No seu conjunto, pode-se denominar a Estratégia de Lisboa como um projeto de desenvolvimento socioeconômico baseado na visão da ativação sistêmica (Barbier, 2005) das economias e sociedades europeias. O mecanismo principal para se alcançar estes objetivos viria a ser o Método de Coordenação aberta. As características acima resumidas da Estratégia Europeia para o Emprego são, em geral, também atribuídas à Estratégia de Lisboa, destacando-se o papel do voluntarismo, da cooperação entre as esferas da governança e a parca regulação legal das questões em pauta. Assim como a Estratégia Europeia para o Emprego substitui, na verdade, uma Política de Emprego europeia diretiva, a Estratégia de Lisboa contorna a falta de uma Política Industrial europeia. Tenta-se centralizar o poder de fazer política na esfera europeia, para criar resultados europeus sem contrariar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, isto é, a soberania dos Estados-Membros. Para que isto desse certo, a Estratégia de Lisboa dependia, primordialmente, de uma estratégia econômica, além de uma maior integração e convergência na área política.

O Pacto de Estabilidade e a Estratégia Europeia para o Emprego entraram como elementos constitutivos da Estratégia de Lisboa, que, por sua vez, iria se desdobrar em programas específicos a partir de dois nortes principais: a visão das economias/sociedades de informação/conhecimento e a sustentabilidade ambiental, tendo esta última assumido predominância desde 2005.

A Estratégia de Lisboa foi avaliada e reavaliada e apresenta hoje, no ano de 2009 (EC, 2009), três objetivos principais. O primeiro deles, “realizar Políticas Macroeconômicas coerentes”, encontra-se ancorado no Pacto pela Estabilidade; o segundo, “promover a coesão social e territorial”, refere-se à integração europeia propriamente dita, sob condições do alargamento ao leste; o terceiro objetivo, “impulsionar a abertura comercial para países fora da União”, está ligado à competitividade internacional da União. Estes objetivos principais desdobram-se em quatro eixos estratégicos. O eixo estratégico “promover mais P&D e inovação” diz respeito ao objetivo inicial de criar economias e sociedades de informação. A palavra-chave empreendedorismo é muito realçada no eixo dedicado a ela, intitulado “criar um ambiente empresarial mais dinâmico”. A Estratégia Europeia para o Emprego, ancorada no terceiro eixo

intitulado “Investir em pessoas”, revela seu viés individualista, e as Políticas de Emprego são concebidas como políticas voltadas ao mercado de trabalho. O quarto eixo resume-se em “deixar a economia mais verde”, constituindo a Estratégia Europeia para a Sustentabilidade Ambiental.

Percebe-se, portanto, que a realidade é bem mais modesta do que os objetivos ambiciosos traçados. Afinal, dentro desta gama de estratégias e objetivos proclamados, existem somente dois objetivos quantitativos âncoras: chegar, na média europeia, ao gasto de 3% do GDP com P&D e a uma taxa total de emprego¹⁶⁶ de 70%. Mas, estes dois números expressam a síntese do projeto de desenvolvimento embutido na Estratégia de Lisboa, ao se referir aos dois elementos principais do “*Schumpeterian Work-fare-State*”, na terminologia de Jessob (1993): eles revelam a visão do regime de produção baseado na inovação e do regime de proteção social a ele ligado, baseado na proteção pela inclusão no mercado de trabalho.

Percebe-se que a realização destes regimes pode assumir várias formas. Usando a mesma terminologia de Barbier (2005) sobre os sistemas ativados, podem eles conformar algo dentro de uma gama entre o tipo liberal puro e o universalista puro, conceitos derivados da tipologia de Esping-Anderson (1990), do modelo anglo-saxão e do modelo escandinavo, ‘turbinados’ por políticas de ativação, ‘puros’ ou híbridos¹⁶⁷. Nas orientações da Estratégia Europeia para o Emprego, depreende-se uma tendência à predominância da visão liberal de ativação. Contudo, como será mostrado mais adiante, o desdobramento da EEE no projeto da Flexcurity contém traços do tipo universalista¹⁶⁸.

Para compreender melhor o significado da Estratégia de Lisboa, parece útil aprofundar brevemente alguns dos seus elementos, antes de entrar na discussão sobre a *Flexicurity*. O objetivo duplo, muitas vezes conflitante, “modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social e, concomitantemente, dar sustentabilidade a uma perspectiva econômica sadia e a perspectivas positivas de crescimento” (European Council, 2000) deveria ser alcançado por meio de uma mistura adequada de políticas macroeconômicas. Este ‘mix de políticas macroeconômicas’ comprometia os Estados-Membros a velarem ativamente pela estabilidade monetária e a evitarem qualquer concorrência desleal via uso da

¹⁶⁶ Relação entre o total de pessoas empregadas e a PIA (população total entre 15 e 65). No Brasil, usa-se a expressão Taxa de Ocupação, contudo prefere-se aqui seguir o linguajar da União.

¹⁶⁷ Barbier diz que o modelo conservador continental ainda não mostraria quais são suas características ‘ativadas’.

¹⁶⁸ Menciona-se este ponto já aqui, para salientar que existem muitas formas de “ler” a Estratégia de Lisboa, um fenômeno político amorfo e que pode ser interpretado de maneiras diferentes, dependendo das expectativas de quem a analisa, argumentam Pochent, Boulin e Dufor (2009:21).

política econômica ou fiscal, cooperando com as políticas monetária e cambial promovidas pelo Banco Central Europeu. Sem modificar o regime de políticas restritivas, num cenário global de crescimento lento, formulou-se a nova estratégia sob a influência decisiva das grandes empresas europeias, e a regulação econômica tinha o claro objetivo de facilitar a atuação das mesmas sob o lema ‘empreendedorismo’, a fim de promover a competitividade no mundo globalizado.

Essa ideia torna-se ainda mais clara quando se vê o escopo a partir do qual a economia passou a ser modelada, conceituada como economia baseada no conhecimento. Este é um desdobramento da discussão sobre a inovação, iniciada com o White Paper de Delors em 1994 e fruto de análises feitas a respeito dos lados fortes e fracos da economia europeia em um contexto de transformação global da economia¹⁶⁹. O conhecimento é visto como uma vantagem competitiva, tanto existente quanto a ser criada, exigindo esforços permanentes em dois sentidos: primeiramente, seria necessário preparar os países membros e, sobretudo, os indivíduos, para entrarem na economia do conhecimento; em segundo lugar, seria imperativo que as bases do conhecimento se mantivessem atualizadas e, mais ainda, projetadas para o futuro em todos os níveis. Estas exigências seriam dirigidas especialmente às empresas que deveriam promover constantemente a inovação nos produtos e a adequação de seus funcionários. E os indivíduos, por sua vez, deveriam cultivar atitudes individuais positivas frente às recorrentes mudanças.

O termo flexibilidade expressa uma das características principais da economia baseada no conhecimento e uma exigência principal feita a seus atores. Assim, empresas e Estados não de ser organizacionalmente flexíveis, partilhando com os indivíduos a obrigação de se atualizarem sempre e de se adaptarem rapidamente às demandas dos mercados em constante mutação, sob condições de concorrência total. Dessa maneira, trabalho e capital não aparecem mais como antagonistas, mas, juntamente, como protagonistas. Tanto “os trabalhadores” quanto “as empresas” precisariam ser inovadores, flexíveis, criativos, competitivos para, assim, vencerem na concorrência acirrada para serem os melhores.

Outro ponto a ser destacado é o seguinte: segundo Goetschy e Pochet (1997), a Estratégia Europeia para o Emprego foi concebida como contrapartida à União Monetária e teve o papel de

¹⁶⁹ Lendo pronunciamentos e apresentações em vários sites da União Europeia, percebe-se certa confusão conceitual. Enquanto alguns textos falam de sociedade do conhecimento (knowledge-based society), encontra-se na maioria deles a expressão economia baseada no conhecimento (knowledge-based economy), na concepção inglesa da palavra. Os textos em alemão preferem falar de sociedade da informação/ economia da informação. Ver em Stehr (2001) um texto conceitual sobre sociedade do conhecimento; em Kocyba (2007), um texto sobre a importância da categoria do conhecimento na transformação do trabalho; e em Huws (2006), um projeto de pesquisa da União Europeia que se debruça sobre a questão da transformação do trabalho numa economia global de conhecimento.

contrabalançá-la socialmente. O que parecia uma função política – impulsionar a integração positiva – revelou-se simplesmente como políticas voltadas ao mercado de trabalho. Nesta lógica, ela veio, dentro da Estratégia de Lisboa, a assumir um papel ligado à área de política social¹⁷⁰, com duas frentes. A primeira delas diz respeito ao objetivo de ativar todos os cidadãos em idade ativa, sob a seguinte lógica: a segurança social provém da inserção no mercado de trabalho, e o maior risco social, o de não se inserir ou se inserir de maneira não satisfatória nele, estaria ligado à falta de qualificação profissional e ao baixo nível educacional. As políticas apontadas foram, concomitantemente, elevar a taxa de emprego¹⁷¹ e implantar medidas voltadas à formação escolar e profissional¹⁷².

A segunda frente estava ligada à qualidade dos empregos a serem gerados. Como o objetivo posto dizia respeito ao desenvolvimento das sociedades – criar sociedades baseadas no conhecimento – e a economia condizente com estas sociedades necessitaria de uma força de trabalho bem formada e treinada, seria lógico que os postos de trabalho assim criados fossem bem pagos e oferecessem boas condições, tanto trabalhistas quanto contratuais. Segundo Pouchet *et ali* (2009:28), mesmo que a estratégia tenha dado ênfase tanto à quantidade de empregos gerados quanto à qualidade destes, o elemento qualitativo nunca teria assumido a importância dada aos indicadores quantitativos. Ademais, o lema ‘mais e melhores postos de trabalho’ respondeu diretamente à crítica sobre a qualidade dos empregos criados nos anos 1990 que levava a uma extensa discussão sobre os processos de precarização nos mercado de trabalho europeus¹⁷³.

¹⁷⁰ Ver uma avaliação detalhada da EEE de 1997 a 2008 em Goetschy (2009).

¹⁷¹ A Taxa de Emprego (pessoas empregadas/PIA) geral deveria alcançar a média de 70% na União Europeia; a taxa de emprego das mulheres, 60%; e a das pessoas acima de 54 anos, 50%. A ênfase dada à taxa de emprego, e não à taxa de participação (ativos/PIA), implica necessariamente uma redução das altas taxas de desemprego. E a orientação para se elevar a taxa de emprego das mulheres teve como corolário simplesmente prover serviços sociais ligados aos cuidados das crianças, sobretudo, e das pessoas idosas. No que diz respeito às crianças, pelo menos um terço delas até três anos deveria encontrar uma vaga em creches; de três a seis anos, 75%. O processo de implantação desta medida gerou uma grande polêmica na Alemanha no ano de 2007, quando os governos locais se recusaram a aceitar uma lei federal neste sentido, com o argumento do limite imposto pelos cofres públicos. A discussão pública foi marcada por muita polêmica e controvérsia, especialmente sobre o papel da mulher na sociedade. Este exemplo mostra como medidas aparentemente simples interferem na organização social.

¹⁷² Significa diminuir ao máximo a saída precoce da escola, ou seja, 85% dos jovens devem alcançar, pelo menos, a escolaridade média, e 25% da força de trabalho adulta (25 – 55) deve participar de atividades de aprendizado ao longo da vida profissional, com atenção especial aos “grupos-problema”, ou seja, jovens, mulheres e pessoas acima de 54 anos.

¹⁷³ Este ponto será o tema central do terceiro capítulo da presente dissertação.

Em 2005, a Estratégia de Lisboa foi avaliada¹⁷⁴ (CEC, 2005), e atribuíram-se os resultados fracos à falta de desempenho dos Estados-Membros para alcançar os objetivos postos. A estratégia foi revista, reorganizada e relançada de modo mais enxuto, sem mudar seus parâmetros. O bom funcionamento do mercado de trabalho, isto é, sua modernização, e a concomitante modernização dos sistemas de proteção social continuaram a ser apresentados como elementos principais para seu sucesso¹⁷⁵.

Ashiagbor (2002:330) avalia que a Estratégia de Lisboa teria promovido uma ligação positiva e direta entre as áreas política, social, de emprego e econômica. Ela teria conseguido colocar a renovação do “Modelo Social Europeu” no coração de uma estratégia integrada que teria como objetivo promover o pleno emprego, bem como modernizar e melhorar a proteção social. Bem, esta é uma das maneiras de se enxergar esta estratégia. Ela também pode ser vista como avanço nas novas formas de governança, com capacidade para colocar novas prioridades na agenda europeia. Ela pode ser lida tanto como produto da “Terceira Via Social-Democrata” quanto como versão camuflada das políticas neoliberais. Para uns, é uma combinação de várias políticas setoriais, enquanto outros enxergam nela a tensão entre as políticas econômicas e sociais, ou entre os projetos de integração negativa e positiva (Pochet, Boulin, Dufor, 2009:21). Fato é que a União Europeia passou por um período excepcional na sua história entre 1994 e 2003, quando a maioria dos governos era composta por social-democratas e socialistas. Pouchet *et ali* (2009) deduzem deste fato que a Estratégia de Lisboa foi resultado da aliança entre socialistas moderados e liberais não radicais, formando uma aliança ambígua e instável, ‘desfeita’ em 2004¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Schmid e Kull (2004) realçam as seguintes necessidades de aprimoramento: melhoria qualitativa dos indicadores; embasamento analítico dos objetivos de emprego por país; reforço do aprendizado mútuo; melhoria da comunicação e do procedimento entre as múltiplas esferas de governança envolvidas; inclusão de formas de coordenação menos voluntárias e “*hard Law – regulation*” (sanções) no caso de negligência quanto aos objetivos centrais MOK; ligação mais direta entre a EEE e o acesso aos fundos estrutural e social; e, sobretudo, melhoria significativa da coordenação entre as Políticas Econômicas e de Emprego – os atores “macro” ainda não teriam assumido a estratégia, notadamente o BCE.

¹⁷⁵ Para completar a informação: O Pacto por Estabilidade e Crescimento é o fundamento da União Monetária Europeia e continua em vigor. Ele foi revisto em 2005 e reafirmado em 2008, como resposta à atual crise mundial. O “Plano Europeu de Recuperação Econômica” (CEC, 2008) apresenta-se como um programa de medidas anticíclicas, mas reforça o compromisso com o Pacto de Estabilidade.

¹⁷⁶ Nas eleições nacionais a partir de 2003, os social-democratas saíram enfraquecidos, um fato que se refletiu também nas eleições para o Parlamento Europeu em junho de 2009, quando, com um nível de abstenção muito alto, os partidos conservadores e de centro-direita ganharam uma ampla maioria, e os social-democratas não só perderam espaço para eles, mas também para a esquerda radical. Os eleitores da Alemanha, por exemplo, ‘deram’ aos social-democratas uma baixa recorde de 17%.

No início dos anos 1990, a Europa estava em crise e precisava de uma justificativa social para sua existência. No começo dos anos 2000, as instituições europeias tinham se consolidado, mas faltava ‘perfil’ à ‘Europa dos burocratas e tecnocratas’. As duas estratégias que responderam a estas crises, a Estratégia Europeia para o Emprego e a Estratégia de Lisboa, incluíram fortes impulsos para a europeização das políticas setoriais, o que era possível sob a era “Centro-Esquerda”, e suprimiram o projeto de integração com legitimação e objetivos muito audaciosos para o futuro (Goetschy, 2009). Mas, a União não chegou a formar um projeto integrado e integrador para a região. Ao contrário, na prática, apesar dos objetivos ousados, deu-se preferência a políticas setoriais, e restringiu-se o fazer político a uma governança suave que procurou convencer os Estados-Membros a cooperarem com as propostas da União¹⁷⁷. Adotaram-se, portanto, políticas fragmentadas cuja implantação não logrou êxito, com exceção da área monetária.

A Carta de Direitos Fundamentais, solenemente assinada em 2000, pode ser vista como marco para o projeto de integração política da Europa. Ela deveria se inserir no Tratado da Constituição Europeia que selaria a união política. Mas, acordado entre os chefes de estado em 2003, este tratado começou a enfraquecer e, no ano de 2005, o mesmo não foi aprovado em todos os Estados¹⁷⁸. Ao invés de relançar o referendo, optou-se pela reformulação do referido tratado, o que foi selado em junho de 2007 para tentar preservar alguns dos seus elementos constitutivos, avaliam Pouchet *et ali* (2009). No entanto, a situação naquele momento era bem diferente: a Europa dos 15 tinha aumentado para a Europa dos 25, e chegaria, em 2007, à Europa dos 27, com a incorporação de dez estados do antigo bloco socialista e de mais três como candidatos, inclusive um país predominantemente asiático e culturalmente destoante (a muçulmana Turquia). A diversidade e a heterogeneidade e, com isso, a complexidade da União Europeia cresceram sobremaneira.

A não inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no texto do referido tratado significou um não à Europa Social mais ampla e com direitos cidadãos comparáveis com os direitos nos Estados de Bem Estar Social nacionais. O tratado reformulado, denominado de Tratado de Lisboa, retirara ainda todos os elementos simbólicos de um Estado¹⁷⁹ e, com eles, também a ‘pretensão’ da europeização das políticas, notadamente industriais e de emprego. Foram

¹⁷⁷ A respeito do significado disso, ver a avaliação do método de coordenação aberta em Offe (2005).

¹⁷⁸ Ele não foi aprovado na França nem nos Países Baixos.

¹⁷⁹ Hino, bandeira, títulos de funções, atribuições etc.

colocados limites mais claros à atuação dos órgãos europeus, especialmente da Comissão, e reforçou-se a governança nos moldes do tratado¹⁸⁰, reduzindo-se a influência do Método de Coordenação aberta. Assim, fortificou-se a posição dos Estados-Membros, em detrimento da posição da União¹⁸¹.

Dois documentos marcaram essa mudança no projeto político da União depois do ano de 2003, os relatórios Kok e Kok II. A Comissão encomendou um relatório avaliativo da Estratégia Europeia para o Emprego a um grupo de executivos de primeiro escalão, sob a presidência do então ministro-chefe dos Países Baixos, Wim Kok. O relatório, entregue em 2003 com o nome sugestivo de *'Jobs, jobs, jobs'* (CEC, 2003), deu ênfase à criação de empregos e sublinhou o critério da qualidade dos empregos a serem criados, assim como a necessidade de preparar as sociedades para abraçarem os desafios do mundo em transformação e globalizado, numa clara referência ao *'high Road'* modelo. Já o segundo Relatório Kok (CEC, 2004), encomendado para avaliar a Estratégia de Lisboa e entregue em 2004, mudou de frequência. Nele, a palavra-chave qualidade é substituída pela ênfase à competitividade das empresas europeias, voltando-se para medidas de redução de custos e para a flexibilização dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, aproximando-se, e muito, do modelo *'low Road'*. O argumento empregado foi que, adotando-se uma legislação de proteção trabalhista mais 'leve', ocorreria o aumento do número de empregos. O mesmo efeito foi atribuído à reforma dos sistemas de pensão, especialmente quanto ao aumento da idade para aposentadoria. Ressalte-se que este argumento só funciona se ligado à redução de custos¹⁸², pois o aumento da idade de retirada da vida ativa eleva o contingente de pessoas a serem absorvidas pelo mercado de trabalho.

A Estratégia Europeia para o Emprego teria sido, na verdade, abandonada, dizem Pouchet et ali (2009) e Goetschy (2009). O que aparece mais fortemente a partir de 2005 é uma política

¹⁸⁰ Sobre a diferença entre governança via "Estratégia de Lisboa" e via "Tratado de Lisboa", ver Pouchet *et ali* (2009).

¹⁸¹ Pode-se perceber, também, como a preeminência da Comissão foi reduzida, começando o Conselho Europeu – reunião dos chefes de estado – a atribuir a si mesmo um papel sempre mais ativo.

¹⁸² Pessoas acima de 54 anos fazem parte dos "grupos de risco", pois são vulneráveis ao risco de inserção frágil no mercado de trabalho ou de exclusão dele. Se o aumento da 'idade ativa' não significa somente aumentar a pressão sobre os que vivem do trabalho, dever-se-iam criar mercados de trabalho ativos, capazes de oferecer empregos a este grupo e com postos de trabalho qualitativamente elevados, propícios para se chegar à idade avançada sem ficar precocemente exausto. Os números no próximo capítulo mostram que a idade de retirada efetiva do mercado de trabalho é cinco anos mais cedo do que a idade oficial de se aposentar. Portanto, o trabalho provavelmente é exaurível, e as dificuldades de se empregar após perder o emprego são muitas. Por causa disso, também a ênfase, além de condições toleráveis no emprego, ao aprendizado ao longo da vida. Por outro lado, há a recomendação de aumentar não só o ciclo de vida ativa, mas também as horas totais trabalhadas. Este fato e a propagada flexibilidade criam condições extenuantes para os vendedores da força de trabalho.

voltada ao mercado de trabalho, bem menos pró-ativa do que as orientações ligadas à EEE, mesmo que o documento “Integrated guidelines for growth and jobs” (2005-2008) (CEC, 2005) tenha reforçado como âncora a estratégia do conhecimento. Como indicador principal foi adotado o crescimento, medida de avaliação para os efeitos de todas as políticas¹⁸³, um indicador quantitativo e não qualitativo. O processo anual dos Planos Nacionais de Ação foi redirecionado a um processo trianual, agora intitulados Planos Nacionais de Reforma (sic!). Nos documentos oficiais desapareceu o tema emprego como prioridade, e a EEE transformou-se na implementação da *Flexicurity*, já nos *guidelines* de 2005.

Para mostrar o caminho escolhido para o futuro, ou seja, a continuidade dos processos em andamento, transcrevem-se no Quadro 2.1 as orientações econômicas e de emprego para o triênio 2008-2010 (CEC, 2007), idênticas às orientações do triênio anterior (CEC, 2005). Nestas orientações percebe-se novamente a estabilidade monetária e financeira como objetivo principal a ser alcançado pelos eixos estratégicos de promoção da ‘economia de informação’, sendo este ponto reforçado pela Estratégia de Sustentabilidade Ambiental. Uma vez mais, a Política de Emprego refere-se a Políticas Voltadas ao Mercado de Trabalho e está concebida para assegurar a estabilidade de preços (macro) e para promover a economia de informação (micro). A orientação 21 refere-se ao projeto da *Flexicurity*, e é a única ligada à proteção social.

A orientação 17 parece sugerir o uso das políticas de emprego para alcançar o pleno emprego. Contudo, não se trata do pleno emprego como prioridade da política econômica. A expressão reflete a lógica da orientação 3: baixas taxas de emprego, sobretudo quando esta taxa é mais alta em outros países, seriam um desperdício de recursos humanos comparável a uma ‘drenagem’ de recursos financeiros em forma de transferências sociais. A economia competitiva precisaria usar eficientemente todos os seus recursos disponíveis.

¹⁸³ Na época, a Europa passou por uma conjuntura bastante favorável, e o crescimento parecia sustentável.

Quadro 2.1.: Orientações Integradas para Crescimento e Emprego (2008 – 2020)

INTEGRATED GUIDELINES FOR GROWTH AND JOBS (2008-2010)

Macroeconomic guidelines

- (1) To secure economic stability for sustainable growth.
- (2) To safeguard economic and financial sustainability as a basis for increased employment.
- (3) To promote a growth and employment orientated efficient allocation of resources.
- (4) To ensure that wage developments contribute to macroeconomic stability and growth.
- (5) To promote greater coherence between macroeconomic, structural and employment policies. (Cardiff, Cologne, Lisbon-Processes)
- (6) To contribute to a dynamic and well-functioning EMU.

-

Microeconomic guidelines

- (7) To increase and improve investment in R&D, in particular by private business.
- (8) To facilitate all forms of innovation.
- (9) To facilitate the spread and effective use of ICT and build a fully inclusive information society.
- (10) To strengthen the competitive advantages of its industrial base.
- (11) To encourage the sustainable use of resources and strengthen the synergies between environmental protection and growth.
- (12) To extend and deepen the internal market.
- (13) To ensure open and competitive markets inside and outside Europe and to reap the benefits of globalisation.
- (14) To create a more competitive business environment and encourage private initiative through better regulation.
- (15) To promote a more entrepreneurial culture and create a supportive environment for SMEs.
- (16) To expand, improve and link up European infrastructure and complete priority cross border projects.

-

Employment guidelines

- (17) Implement employment policies aimed at achieving full employment, improving quality and productivity at work, and strengthening social and territorial cohesion.
- (18) Promote a lifecycle approach to work.
- (19) Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for job seekers, including disadvantaged people and the inactive.
- (20) Improve matching of labour market needs.
- (21) Promote flexibility combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to the role of the social partners.
- (22) Ensure employment-friendly labour cost developments and wage setting mechanisms.
- (23) Expand and improve investment in human capital.
- (24) Adapt education and training systems in response to new competence requirements.

Fonte: CEC, 2007

Somente a orientação 11 assume diretamente funções corretivas voltadas para as políticas ambientais. O texto (CEC, 2007) argumenta dentro da lógica da função corretiva do Estado de Bem Estar que visa restringir o cálculo empresarial imediato para promover, no longo prazo, melhores resultados econômicos. A ênfase dada ao problema do meio ambiente, também nos documentos relacionados à atual crise (CEC, 2008), deixa supor que a Estratégia da

Sustentabilidade Ambiental, parte da Estratégia de Lisboa desde 2000, esteja sendo destacada no fazer político da União, até como norte para a Política de Estabilidade¹⁸⁴.

Pouchet et ali (2009:139) ponderam que é difícil avaliar a Estratégia de Lisboa¹⁸⁵, já que a mesma é composta de muitas faces e não se poderiam tirar conclusões acerca de todas elas. A capacidade desta estratégia de impulsionar uma política operante de inovação, crescimento e avanços na governança europeia seria bastante modesta. O seu lado positivo estaria no fato de que ela teria sido a primeira tentativa de desenvolver uma estratégia europeia universal, bem além da governança institucionalizada nos tratados (Pouchet *et ali*, 2009:26).

Juntando-se os elementos, pode-se dizer que a Estratégia de Lisboa sofreu um redirecionamento para a competitividade de custos, e o funcionamento do mercado de trabalho começou a ser encarado ainda mais fortemente como elemento de custo. Neste estreitamento de ideias, ficou o projeto de desenvolvimento econômico e social – a economia altamente competitiva baseada no conhecimento e o crescimento baseado no padrão de vida – praticamente de fora, porque este desenvolvimento teria como condição necessária a criação de empregos de qualidade. Empregos de qualidade se traduzem em salários adequados, proteção social auferida pelo trabalho satisfatório, acesso a treinamento profissional ao longo da vida laboral e boas condições no exercício do trabalho¹⁸⁶. Além disso, esses empregos de qualidade dependem também de uma organização social mais ampla, como acesso à educação formal de qualidade e adequada ao objetivo geral, bem como às instituições que fazem com que o indivíduo possa conciliar as exigências do trabalho altamente competitivo e caracterizado pela flexibilidade com obrigações familiares e preferências pessoais. No estreitamento dos objetivos macro – de competitividade – e micro – de flexibilidade produtiva –, assegurados pela política de mercado de trabalho através de uma proteção social igualmente flexível, parece que foram abandonados os objetivos iniciais, ou seja, o crescimento baseado na qualidade de vida como fruto da competitividade baseada na inovação. Este é um ponto que pode ser verificado na nova orientação sobre políticas de emprego, a *Flexicurity*.

¹⁸⁴ Certamente influenciado pela crise, o papel dominante do Pacto de Estabilidade parece enfraquecido, mas está longe de ser revogado.

¹⁸⁵ Uma apresentação e discussão pormenorizadas da Estratégia de Lisboa encontram-se em Baldassarri e Busato (2003).

¹⁸⁶ A ETUI mede esta última variável pela satisfação no emprego (Leschke, Watt 2008 a e b).

2.3.3. A *Flexicurity* (2005/2007)

Embora Pouchet *et ali* (2009) declarem que a Estratégia de Lisboa morreu, ela continua a existir. O que “morreu”, ou ficou clinicamente morto, foram os princípios que a orientaram durante a fase centro-esquerda da União, ou seja, a convergência das políticas nacionais em direção a políticas comunitárias e o viés mais social, expresso pelo objetivo da qualidade de empregos e da Carta dos Direitos Fundamentais orientando a integração de mercados. O projeto da *Flexicurity*¹⁸⁷ é apresentado como um elemento para responder ao trio de desafios nomeados na Estratégia de Lisboa, isto é, o envelhecimento, a globalização e as mudanças provocadas pelas novas tecnologias nos processos produtivos e na organização social. Dornelas (2007) discute esta resposta como estreitamento do debate principal sobre a reforma do Modelo Social Europeu. Ao invés de tentar superar as crescentes dificuldades para se chegar à convergência em assuntos sociais, ter-se-ia usado o método de coordenação aberta para estreitar o debate sobre o Modelo Social da Europa ao tema da flexibilização produtiva e da segurança social.

O debate maior sobre o Modelo Social Europeu aparece como justificativa, alegando-se a necessidade de sua modernização para remover a rigidez e as dependências criadas e construir sistemas reativos às mudanças em curso, tomando-se estas transformações como dadas e a continuação da flexibilização como imperativo. O debate geral sobre um Modelo Social Europeu positivo migrou para a questão de como promover sistemas mais flexíveis de regulação do trabalho, de maneira que estes possam corresponder melhor às atuais características da concorrência empresarial, uma continuação dos processos de desregulação e flexibilização iniciados nos anos 1980. E a questão social foi direcionada à pergunta sobre como prover um nível de segurança social capaz de ‘motivar’ os indivíduos a acompanharem e, de preferência, promoverem o aprofundamento da flexibilização.

As respostas ao problema da segurança social necessária para promover maior flexibilidade produtiva foram direcionadas a acompanhar a flexibilização¹⁸⁸ de todo o sistema das

¹⁸⁷ Uma palavra criada a partir de *flexibility* e *security*. Como a palavra inglesa *security* remete ao seguro social, e não à seguridade social, opta-se por usar *Flexicurity*, e não a palavra aportuguesada *Flexisegurança*.

¹⁸⁸ Em uma incursão pela questão da flexibilização do trabalho dentro do conceito de *global value chains*, Flecker (2007:56s) diz que as empresas transnacionais se organizariam em cadeias de produção de valor global, que deveriam ser analisadas para se entender o fenômeno. Também a terceirização e a relocação além fronteiras minariam a efetividade de barreiras nacionais à flexibilidade externa. As companhias teriam a opção de escolher os países com condições de mercado de trabalho mais favoráveis, do ponto de vista delas, é claro. A *racionale* atrás da construção de *global value chains* sugere que as diferentes unidades da mesma corrente produtiva possam

relações de trabalho. Dever-se-ia criar um ambiente jurídico e social ‘seguro’ que permitisse diversificar os contratos de trabalho de tal maneira que fosse possível adequar uso, alocação e remuneração da força de trabalho rapidamente às exigências mutantes do mercado e às demandas da produção flexível. Propõem-se, também, políticas voltadas para ‘flexibilizar’ as respostas individuais às mudanças em curso, promovendo a segurança na forma de infraestrutura de apoio ao zelo pessoal pela empregabilidade¹⁸⁹ e adaptabilidade. A promessa é fortalecer os sistemas de proteção social ao adequá-los à economia concorrencial, e o argumento é que estes sistemas tornar-se-iam inviáveis e ameaçariam a competitividade internacional caso não fossem ‘modernizados’¹⁹⁰. Percebe-se uma visão de TINA – *There is no alternative* – nos documentos oficiais quanto ao imperativo desta modernização e da direção na qual deveria ser conduzida.

Mas, confrontando-se a realidade empírica com o discurso político e as políticas a serem implantadas, não há como evitar a suspeita de que se trate de um programa que visa aprofundar a flexibilidade do sistema produtivo sem cumprir a promessa. Ou melhor, a pressão pela flexibilização por parte do “Mercado” está em situação mais favorável do que as exigências por segurança como contrapartida a esta flexibilização por parte da “Comunidade”. O que a proposta da *Flexicurity* tenta apresentar como elementos construtivos iguais, são, por natureza do próprio sistema capitalista, campos de interesses conflitantes. Equalizar a demanda por segurança à demanda por flexibilidade dependeria do fortalecimento da posição dos que dependem desta segurança, como fora feito na construção dos Estados de Bem Estar Social pela instituição de direitos sociais ligados ao status do assalariado. Este não é um argumento que advogue pela “volta” à regulação gerada no capitalismo industrial. Antes se trata da constatação de que a

simultaneamente explorar diferentes e, à primeira vista, até contraditórias estratégias para estimular a flexibilidade geral. Por isso, questiona a existência de correntes produtivas, a tradicional distinção entre núcleo e periferia e, até, entre interno e externo, conceitos desenvolvidos a partir de unidades independentes de empresas. O autor sugere trocar a dimensão da flexibilidade interna ou externa pela distinção entre ‘trabalho flexível’ e ‘emprego flexível’. *O trabalho flexível estaria ligado a mudanças no conteúdo do trabalho, provindas do caráter inovador do trabalho na economia de informação. O emprego flexível referir-se-ia a mudanças nos contratos de trabalho, impulsionadas pela competição acirrada e pela busca de rentabilidade no curto prazo.* Também a relação entre flexibilidade externa e organização do trabalho na produção subcontratada precisaria ser analisada à luz das correntes globais de valor, quer dizer, enxergar a corrente toda como unidade competitiva, e a reestruturação em qualquer segmento necessitaria ser analisada numa perspectiva mais ampla.

¹⁸⁹ Uma discussão interessante sobre o sentido da palavra empregabilidade encontra-se em Silva (2005:166): “a empregabilidade se transforma no coração de uma cultura do trabalho em gestão, no ideal de mobilidade técnica, na imagem do “novo trabalhador”. Porém, “uma cultura do trabalho organizada em torno da categoria da “empregabilidade”, (...), fere de morte os valores de solidariedade societal tão dificilmente institucionalizadas sob a fórmula “trabalho livre, mas protegido” e torna-se o centro do processo de legitimação ideológica da fragmentação social que, nesta hipótese, se tornaria irreversível” (Silva, 2005:166).

¹⁹⁰ Nos documentos oficiais, percebe-se um claro TINA – *There is no alternative* – não há alternativa.

reforma individualizante dos sistemas de proteção social não conseguirá cumprir a promessa de manter os níveis de proteção social e, também, do padrão de vida, se não estiver inserida na ativação do próprio sistema produtivo. Assim, este sistema produtivo deveria ser capaz de proporcionar aos indivíduos ativados os empregos, a ascensão pelos empregos, a segurança de renda e a segurança social pela inserção no mercado de trabalho prometida. Esta é a contrapartida a ser impulsionada pela política econômica e industrial que poderia fazer o bi-pé flexibilidade e segurança andar, ao criar empregos suficientes e de boa qualidade. Senão, recai ainda mais sobre a força de trabalho o ônus das transformações em curso. Se a promessa será cumprida ou não, dependerá, por um lado, do grau de resistência à “flexibilização defensiva” (Boyer, 1986) e das escolhas feitas na orientação do ambiente macroeconômico. Por outro, serão os resultados condicionados pela vontade e força política para promover escolhas ligadas à “*High Road*” da competitividade pela inovação.

Mesmo assim, a questão principal continua sendo como balancear socialmente o projeto de integração via mercado, mais especificamente, como fazer a prioridade voltada para a concorrência socialmente aceitável.

O terceiro ator no triângulo civilizatório, as empresas como representantes ‘do mercado’, pode, no âmbito desta dissertação, somente ser mencionado, pois seria outro ponto de investigação a visão destas referente ao tema de emprego e segurança social. Num artigo de Dornelas (2007) fica eminente sua posição crucial. Diz o autor que a crise do Modelo Social Europeu teria três focos: a competitividade internacional, a integração europeia e a crise da regulação social e trabalhista. A globalização e a integração acentuariam uma tripla assimetria das sociedades europeias: a gama de opções muito mais ampla de empregadores do que de trabalhadores, a regulação privada em detrimento da regulação pública¹⁹¹ e a crescente opção das empresas de se esquivarem do compromisso social. Fechando o raciocínio, aprofundar concomitantemente flexibilidade e segurança dependeria da instalação efetiva de um sistema de relações de trabalho europeu, descrito, por exemplo, por Hymann (2005).

Antes de apresentar o conteúdo dos documentos oficiais sobre a *Flexicurity* detém-se ainda brevemente nos temas flexibilização e segurança, para demarcar melhor o campo abarcado por este projeto político.

¹⁹¹ “The break-down process of the national economies and predominance of political and ideological options based on the so-called Washington consensus restrict the politically viable options of the State’s intervention” (Dornelas, 2007:2).

Na seção anterior, discutiu-se rapidamente a precarização dos mercados de trabalho, refletida na terceirização, na feminização e na maior vulnerabilidade à inserção instável ou insegura de grupos específicos (Freyssinet, 2004), acompanhada do aumento da desigualdade social e do aprofundamento da segmentação do mercado de trabalho, como resultado dos processos de flexibilização da produção (Boyer, 1986). A segmentação resume-se no fato de existir um núcleo estável, bem qualificado, relacionado às atividades tidas como essenciais nas empresas, e uma periferia ligada às tarefas terceirizadas, intermediárias, predominantemente no setor de serviços, com postos de trabalho que exigem, em geral, menor qualificação, sendo também mais instáveis. Esta periferia serve às empresas para atender a flutuações na demanda por trabalho e para diluir o risco empresarial. Outra característica destes mercados de trabalho é captada pelo modelo ‘*insider – outsider*’, em que (Esping-Anderson, 1998) baixos níveis de desemprego entre trabalhadores adultos masculinos se defrontam com amplos contingentes de populações excluídas ou marginalizadas de empregos estáveis e qualificados, notadamente jovens, mulheres e pessoas mais velhas.

O desemprego é visto como um dos fatores determinantes (Dathein, 2001) da flexibilização das relações de trabalho, com um núcleo de assalariados ainda dentro dos padrões estabelecidos no “*standard employment relationship*”¹⁹² e uma periferia que, quanto mais longe do núcleo, mais se distancia desses padrões, outra característica da segmentação. Castel (1999) aponta como elemento crucial da crise na sociedade assalariada a volta de ‘supranumerários, inúteis para o mundo’. Salienta, também, o fato da organização da sociedade não girar mais em torno da inclusão de todos da melhor maneira possível e do êxito econômico sustentável no longo prazo. Ao se colocar no centro os interesses do capital financeiro – fato expresso na prioridade à estabilidade de preços –, domina a visão da rentabilidade do capital que, como foi discutido no início deste capítulo, usa somente os recursos necessários para alcançar seus fins¹⁹³. O

¹⁹² Como elementos deste padrão, encontra-se na literatura uma gama de variáveis que parte de postos de trabalho qualificados com jornada de 40 horas (tempo integral), com cobertura plena da proteção social e grande estabilidade no emprego. Para muitos autores, pode-se também incluir uma maior probabilidade de acessar a formação profissional ou treinamento dentro da empresa (receber “investimento em capital humano”) e plano de carreira. Alguns possuem cobertura adquirida através de contratos coletivos, frutos de negociação coletiva nacional ou regional, com sindicatos fortes (no sentido de poder, mesmo que não seja em número) e uma identidade ocupacional clara.

¹⁹³ Deste cálculo econômico, com viés de curto e curtíssimo prazo, resulta a exclusão dos recursos julgados não mais rentáveis. Norbert Trenkle (2004) mostra como a exclusão não só atinge as pessoas, mas também os meios de produção. Ele fala, em âmbito mundial, da exclusão da apropriação capitalista de terras agricultáveis, fábricas e outras instalações, em função do estreitamento crescente dos mercados consumidores num processo que veda às

desemprego e a existência de empregos precários são, portanto, funcionais a esta forma de capitalismo.

Em consequência de tudo isto, surgiram novos riscos sociais não mais ligados somente ao perigo de perda de renda e status, mas, sobretudo, ao risco de ver seu “capital humano” deteriorado e incapaz de se inserir satisfatoriamente neste novo contexto. A característica central do Estado de Bem Estar Social era exatamente sua preocupação com a segurança de renda necessária à inclusão social. Seria necessário, então, que se construíssem sistemas de proteção social capazes de responder a estes novos riscos sociais¹⁹⁴.

BONOLI (2005) aponta três principais novos riscos sociais. O primeiro está ligado ao desafio de reconciliar trabalho e vida familiar. Os outros dois são o de possuir uma baixa ou obsoleta qualificação profissional¹⁹⁵ e de ter uma cobertura de segurança social insuficiente. O risco ligado à qualificação profissional encontra sua contrapartida nas orientações quanto à melhoria da escolaridade da população e do incentivo estatal ao treinamento, notadamente pelas empresas¹⁹⁶, e na insistência quanto ao fator inovação da formação. O risco da cobertura insuficiente de proteção social está diretamente ligado à capacidade de se inserir de maneira estável no mercado de trabalho. As novas, flexíveis e precárias condições de trabalho, com biografias laborais interrompidas e tecidas de experiências variadas, interferem no nível de

peças o acesso a fontes de sustento e sobrevivência, porque as declara não mais rentáveis na forma de trabalho e produção de mercadorias. Isso em sociedades que se organizaram a partir dos mercados, depois de terem excluído todas as outras formas de atender às suas necessidades.

¹⁹⁴ Num mundo onde, levado ao extremo, cada pessoa deve se gerir como capital e zelar para que este capital se valorize continuamente, num contexto onde toda ação, cada relação e todos os elementos do conjunto formador da identidade da pessoa influenciam esta valorização ou desvalorização (Gorz, 2004). Assim, não estranha que o orientador “*life long learning*” apareça como norte central, tanto nas orientações da modernização dos mercados de trabalho quanto dos sistemas de proteção social.

¹⁹⁵ A questão da qualificação aparece, em geral, sob duas formas: a relação direta entre baixa escolaridade e instabilidade no emprego, e a relação entre o desemprego de longa duração e determinadas categorias ocupacionais. A primeira forma diz respeito às exigências gerais mais elevadas da força de trabalho, às vezes nem tanto pelas exigências do trabalho, mas como elemento de seleção das empresas e como meio de manter os jovens mais tempo na vida “inativa” ou como distintivo individual na concorrência entre os demandantes de emprego (ver Offe, 1994, Bittlingmayer, 2001) nas economias maduras; a segunda reflete a reestruturação produtiva. É lógico que, em economias em transformação, transformem-se as ocupações. Ver em Huws (2007) um projeto de pesquisa que investiga a transformação do trabalho nas economias baseadas no conhecimento.

¹⁹⁶ Flecker (2007) mostra como as empresas reduzem seus investimentos em “recursos humanos” justamente quando o ambiente institucional é mais flexível e, portanto, com mais facilidade de acessar externalidades positivas – conhecimento e treinamento recebido de outras empresas, do Estado e adquirido pela iniciativa dos próprios demandantes de emprego –, para se abster do oferecimento das qualificações necessárias. O autor alerta para o perigo do subinvestimento em qualificação profissional, ou seja, quando as empresas treinam menos do que necessitam para si mesmas.

proteção após a vida ativa¹⁹⁷, nos direitos a benefícios adquiridos para tempos de interrupção do emprego¹⁹⁸ e chegam a reconstruir uma camada de assalariados incapazes de se manter com a renda auferida, os chamados *working poor*. A modernização da proteção social, portanto, teria que atender às novas realidades das biografias laborais.

O primeiro risco, o de não conseguir conciliar trabalho e família, liga-se a cuidar de dependentes ao risco de pobreza. Ter uma família reduz a adaptabilidade dos indivíduos ao mercado de trabalho, tanto em relação às condições de assumir ou manter um emprego quanto à disposição de cultivar a própria empregabilidade¹⁹⁹. Dedicar-se a parentes dependentes pode, também, gerar a insuficiência de cobertura de proteção social no futuro, um risco ligado à própria organização social²⁰⁰.

Esta discussão insere-se na questão dos impasses na política social da Europa. Como as análises encontradas nos documentos da União Europeia assemelham-se em muito aos argumentos de Esping-Anderson (1998:68ss) sobre a Europa *continental*²⁰¹, usa-se aqui sua versão mais direta²⁰². O autor aponta que a resposta política principal à desindustrialização e ao desemprego²⁰³ teria sido a redução da população economicamente ativa, com efeitos favoráveis sobre a competitividade das empresas. Esta solução, entretanto, teria criado graves problemas relativos ao financiamento dos gastos sociais, além de custos fixos de trabalho proibitivamente

¹⁹⁷ O problema da pobreza na velhice daqueles que dependem somente da aposentadoria compulsória está sendo discutido na Alemanha desde as reformas Hartz em 2004. Lá, está sendo promovida com incentivos fiscais a “aposentadoria Riester”, um seguro privado para completar a aposentadoria da previdência privada. Na discussão pública, destaca-se o fato que reaparece a pobreza na velhice após uma vida laboral ativa incapaz de gerar suficiência de proteção social.

¹⁹⁸ Nível do seguro desemprego, do auxílio na doença etc. Existe um problema na flexibilização do cálculo do salário. Cada vez mais, partes do salário estão sendo contabilizados como benefícios e bônus, fora do cálculo da contribuição com a previdência. Assim, os empregados têm mais dinheiro no bolso, mas o salário base para o cálculo dos direitos sociais fica bem menor.

¹⁹⁹ Este risco, por sua vez, diz respeito ao tempo necessário para se cuidar da família, um tempo não disponível no trabalho e para se produzir para o trabalho, via tempo investido em *life long learning*, por exemplo.

²⁰⁰ Offe (1994, 2005) define como função do mercado de trabalho alocar a força de trabalho no sistema produtivo e distribuir os meios de subsistência em forma de renda e status. Regras sociais definem quem não pode ou não deve vender sua força de trabalho no mercado, e como estes grupos devem ser mantidos. Se ter família ou ser responsável por pessoas dependentes significar correr o risco de pobreza, a distribuição dos meios de subsistência não está ocorrendo de maneira eficiente.

²⁰¹ Alemanha, Itália e França, sobretudo.

²⁰² Às vezes fica difícil entender o significado real do linguajar usado nos documentos oficiais, um linguajar formado para criar unidade e não contrariar ninguém. A orientação de promover condições para o envelhecimento ativo das pessoas, por exemplo, se refere à meta de elevar a idade efetiva da retirada do mercado de trabalho para 59,9 anos e aumentar a taxa de emprego das pessoas acima de 55 anos para 50%, isto é, de manter mais pessoas e por mais tempo no mercado de trabalho.

²⁰³ Chama a atenção o fato de que a maioria das dificuldades apontadas nos documentos oficiais refere-se, na terminologia de Esping-Anderson, a problemas enfrentados pelos países de capitalismo conservador.

altos. O quadro ter-se-ia agravado com a crescente demanda das mulheres por independência econômica. Então, como na política social da era “fordista”, teria sido possível limitar a proteção social à garantia do bem-estar das famílias durante os períodos passivos no ciclo de vida do provedor²⁰⁴, argumenta Esping-Anderson. Os novos riscos sociais, portanto, estariam ligados à ‘instabilidade matrimonial’, quer dizer, à falta de cobertura da proteção social para mulheres. Continuando nesta linha de argumentação, pode-se pensar que a modernização dos sistemas de proteção social precise se preocupar com a forma das mulheres se inserirem no mercado de trabalho²⁰⁵. A feminização do mercado de trabalho corresponderia, assim, à feminização da proteção social, também sob a perspectiva de que os empregos gerados no setor de serviços são a alternativa para os homens que não conseguem uma recolocação nos setores tradicionais, bem como para os jovens²⁰⁶.

Esping-Andersen (1996) argumenta que seriam necessários novos modelos de proteção social que dessem conta das novas realidades laborais e sociais e que reformas parciais seriam totalmente contraproduativas. Do mesmo modo, políticas parciais de flexibilização do trabalho teriam contribuído somente para reforçar a rigidez existente no mercado de trabalho e segmentá-lo. Este perigo da “flexibilização fragmentada” é apontado também no “Livro Verde”, sobre a modernização do direito do trabalho (CEC, 2006:4ss). Este documento argumenta que houve um aumento da diversidade contratual, graças a reformas nacionais da legislação relativa à proteção do emprego, porém esta flexibilidade teria sido somente «marginal». As novas formas de emprego, mais flexíveis e com menor proteção contra demissão, visavam facilitar o ingresso de grupos-problema no mercado de trabalho, sem contudo implantar a flexibilidade como característica dos mercados de trabalho. Por isso, estes teriam se tornado ainda mais segmentados, e as empresas tiveram que (*sic!*) buscar alternativas nas formas atípicas de emprego²⁰⁷. Por falta de uma adaptação mais adequada do direito do trabalho e das convenções coletivas à rápida

²⁰⁴ Às mulheres cuidadoras não foram destinadas políticas sociais específicas, fora da pensão para viúvas.

²⁰⁵ Esta foi analisada por Freyssinet (2004), com todas as características de empregos na periferia do mercado de trabalho.

²⁰⁶ Ainda com Esping-Anderson, o problema demográfico real da Europa continental não residiria no envelhecimento, mas na baixa taxa de fertilidade e nas baixas taxas de participação no mercado de trabalho. Portanto, seria necessário diminuir drasticamente o *trade off* que as mulheres enfrentam entre vida profissional e formação de família, por um lado, e flexibilizar o mercado de trabalho, por outro. Nesta lógica, deveriam os governos prover a infraestrutura necessária aos cuidados com as crianças, e referente ao *life-cycle-approach*.

²⁰⁷ Esping-Anderson (1996) e o White Paper de Delors (CEC, 1993) acusam as empresas de se aproveitarem da proteção social para flexibilizar, sem uma contrapartida social na forma de criação de empregos. Isso reforça as críticas de Freyssinet (2004) e Offe (1994) quanto à eficiência de políticas de mercado de trabalho para criar empregos, especialmente se assumirem a forma de incentivos diretos ou indiretos às empresas.

evolução da organização do trabalho e da sociedade, as grandes empresas teriam procurado garantir sua competitividade usando contratos atípicos. Assim, evitavam os custos derivados da legislação trabalhista e social, enquanto os elevados encargos administrativos ligados a esta legislação teriam inibido as pequenas e médias empresas de criarem empregos (CEC, 2006:7s)

208

Esta é uma afirmação muito forte, pois retira a responsabilidade pela reestruturação produtiva e pelo *out-sourcing* do cálculo empresarial, delegando-a ao Estado regulador. Ela é, também, um tanto contraditória, pois mistura a competitividade por redução de custos com a competitividade pela adaptação flexível às demandas do mercado, enquanto foca primordialmente a questão dos custos. A argumentação revela, ainda, o problema dos contratos atípicos: são empregos mal pagos e altamente instáveis. Reconhece o documento que a diversificação destes tipos de contrato traria efeitos danosos para os empregados, como o risco de entrar num beco sem saída de sucessão de empregos de curta duração e de baixa qualidade, ligados a uma proteção social insuficiente. Estes riscos seriam acentuados, afirma o Livro Verde, para mulheres, pessoas mais velhas e jovens.

Tangian (2006) deixa claro que a palavra flexibilização é uma versão ‘modernizada’ da desregulação promovida desde os anos 1980, e que os processos de primeira retomam a dinâmica da última²⁰⁹. A desregulação a que Dornelas (2007) se refere como crise da regulação social e do trabalho provocou mudanças significativas e diversificadas nacionalmente, mesmo que na superfície as instituições estivessem ainda estáveis. A desregulação e a flexibilização das relações de trabalho não seriam uma realidade generalizada, e a negociação coletiva não estaria totalmente descentralizada, mas a zona entre a subordinação à lei e a dependência econômica, assim como o desencontro entre elas, estaria crescendo. As transformações do lado do trabalho, percebidas como precarização das condições no mercado de trabalho e aumento do nível de concorrência nele, suscitaram sentimentos de insegurança na população e resistências ao avanço da flexibilização.

No discurso político, a União Europeia reconheceu a legitimidade da percepção de perda das conquistas sociais que haviam dado estabilidade à vida e uma perspectiva de ascensão ao longo da vida laboral. Assim, na Estratégia de Lisboa deu uma resposta na forma do lema “mais e

²⁰⁸ Uma discussão detalhada do Livro Verde encontra-se em Tangian 2007.

²⁰⁹ Para uma discussão sobre flexibilização, remete-se a Boyer (1986), Krein (2001 cap. 1), Mattos (2001), Rodgers (2006), Seifert (2006), Freyssinet (2006a), Flecker (2007) e Flecker et al (2007).

melhores empregos”. Já o projeto da *Flexicurity* argumenta que a resistência da população “à mudança” poderia ser superada ao se criar um novo ‘sentimento’ de segurança, adaptando-se os sistemas de proteção ao sistema de produção flexível, uma orientação contida já no White Paper de Delors (CEC, 1993). A ligação entre flexibilidade produtiva e segurança individual aparece mais elaborada no documento ‘*A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*’ (CEC, 1999c), um embrião da *Flexicurity*. Esse documento postula que a modernização precisaria ser conduzida de tal forma a encontrar um equilíbrio entre flexibilidade produtiva e segurança individual (sic!)²¹⁰.

A proposta de modernização do modelo social europeu tem sua ênfase no investimento nas pessoas e no combate à exclusão social. Devido ao seu forte viés individualista, afasta-se da universalidade dos direitos sociais e da seguridade social e realça as capacidades individuais, entendidas tanto como oportunidades quanto dever de ação de cada pessoa. As estruturas de regulação social a serem criadas devem fazer com que os indivíduos abracem de maneira ativa as oportunidades oferecidas pela globalização, fiéis à lógica contida na BEPG microeconômica 13 “to reap the opportunities of globalization”²¹¹. A visão, gestada nos anos 1980 e consolidada na década de 1990, de que a rigidez criada pelos Estados de Bem Estar Social tivessem provocado problemas no mercado de trabalho²¹² e originado as altas taxas de desemprego ficou revigorada e ampliada, e a resposta foi dada com a orientação de se adotarem políticas ativas de mercado de trabalho (Barbier, 2003).

O bom funcionamento do mercado de trabalho é apresentado, no discurso político, como a chave para o sucesso econômico (Baldassarri e Busato, 2003) e como remédio para todos os tipos de necessidades sociais (Barbier, 2003). Os documentos que orientam a reforma dos mercados de trabalho na Europa procuraram, concomitantemente, ‘modernizar’ os sistemas de proteção social e os sistemas fiscais, fazendo ambos mais ‘benéficos’ ao trabalho, via incentivos ao trabalho e ao empreendedorismo e desincentivos à permanência na ‘dependência’ por transferências sociais. Em alguns documentos (CEC, 1999a e CEC, 1999c), a Comissão avançou até a proposta de não só criar uma visão política comum na Política Social e na Política de Emprego, pelo Método de Coordenação Aberta, mas de iniciar passos em direção à organização e ao financiamento

²¹⁰ O mesmo pensamento encontra-se no documento “*Community Policies in Support of Employment*” (CEC 1999a).

²¹¹ Cf. quadro 2.1, p. 92.

²¹² Ver a respeito dos argumentos sobre rigidez no mercado de trabalho europeu em Siebert (1997).

comunitário destas áreas, o que resultaria na convergência dos sistemas de proteção social nacionais num modelo europeu.

A Estratégia de Lisboa (CEU, 2000) colocava como imperativo criar sistemas de proteção social flexíveis, inovação das empresas e atualização contínua dos trabalhadores, pois a segurança social resultaria do sucesso económico cuja condição essencial estaria na sempre renovada capacidade de competir no mercado. Tarefa do Estado/ da União, nesta lógica, seria assegurar as estruturas necessárias para que as pessoas e as empresas pudessem migrar seguramente entre espaços flexíveis em constante movimento e viver em ambientes sempre mais fluidos sem perder o chão debaixo dos pés. Seria preciso modernizar tudo: o conhecimento dos trabalhadores, as sociedades, as empresas, os Estados e criar novos sistemas – de produção, de relações de trabalho, de proteção social.

Este caminho da ativação sistêmica foi, se não abandonado, pelo menos relegado ao segundo plano, já na fase da implantação da Estratégia de Lisboa²¹³, e substituído por uma visão bem menos pró-ativa, muito mais próxima das ideias de ativação dos atores sociais, ou melhor, dos agentes económicos. Esta mudança, não completa, fica visível na proposta da *Flexicurity*. Em 2004, uma Alta Comissão foi incumbida de estudar a situação do direito do trabalho na União, com o objetivo de fazer propostas como a *modernização dos sistemas de proteção social*²¹⁴ para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, o que resultou no “Livro Branco para a modernização do direito do trabalho” (CEC, 2006). Esta discussão acompanhou a implantação da *Flexicurity* e apontava na direção de uma franca flexibilização. Por exemplo, em Keyne, Jepsen (2007), do ETUI, aparece uma acusação de que a proposta, ao invés de trazer o contrapeso social prometido, incorporava ‘velhas ideias desreguladoras’. Também Pfarr (2007) avalia que a *Flexicurity* poderia ser uma proposta promissora, mas, pelo conteúdo do Livro Verde, justificaria-se a opinião de que ela não faria diminuir o abismo entre *insiders* e *outsiders*, mas simplesmente promoveria o desmonte de direitos à proteção do trabalho. Enquanto a proposta fosse válida para melhorar a flexibilização, haveria de se temer que o fortalecimento da proteção social ficasse na promessa.

A *Flexicurity* entrou como orientação política no artigo 21 das *Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)*” (CEC, 2005). Aparecia aí um conflito de objetivos, pois, além da

²¹³ Ela foi projetada para a década de 2000 a 2010.

²¹⁴ Neste quesito, a Dinamarca e os Países Baixos ganham destaque como modelos de sucesso, como já tinham ganhado anteriormente nos documentos da OCDE.

Flexisegurança, deveriam os Estados-Membros reduzir a segmentação dos mercados de trabalho, um fato resultante da própria flexibilização produtiva e da desregulação²¹⁵. A discussão sobre qual caminho seguir para tornar a União Europeia mais competitiva sofre, então, um claro estreitamento. Sem questionar a política econômica, o livro verde “Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI” (CEC, 2006:3) atribui ao funcionamento do mercado de trabalho o papel essencial de promover a atividade econômica e aumentar a produtividade. Também alega que, para tal, seria necessário ‘evoluir’ o direito trabalhista, para promover um mercado de trabalho ao mesmo tempo flexível e integrativo.

O documento propõe medidas legislativas e políticas que visam combinar novas formas de trabalho mais flexíveis com um *mínimo de direitos sociais* para todos os trabalhadores (CEC, 2006:6). Também se empenha, sobretudo, em obter melhorias das condições de vida e de trabalho em empregos com contratos atípicos e promover a plena mobilidade dos trabalhadores na Europa. Esta proposta corrobora o receio de Freyssinet (2004) de que a nova regulação do trabalho reduziria a proteção social a uma cobertura mínima.

O documento reforça que seria necessário preparar quadros jurídicos mais reativos e capazes de reforçar *a capacidade dos trabalhadores na antecipação e gestão das mudanças* (CEC, 2006:9s). Este trecho é um exemplo do estreitamento da visão de proteção e da ideia defendida nas entrelinhas, pois mais forte não poderia se expressar o novo modelo: a gestão das mudanças não é mais coletiva, mas individual. E o indivíduo deve ainda ser capaz de saber o que há de acontecer no futuro para se antecipar ao que está por vir. É a visão do agente econômico capaz de vencer por seus próprios meios, precisando da segurança contratual e de uma eventual ajuda na aquisição do ‘capital humano’²¹⁶ necessário para vencer²¹⁷, ou seja, trata-se de uma

²¹⁵ Esping-Anderson, 1998; Keller e Seifert, 2002; Freyssinet, 2004; Seifert, 2006

²¹⁶ Na lógica atual, o trabalhador deve ser tratado como capital (Gorz, 2005) e auferir tanta renda do seu conhecimento adquirido que possa fazer uma poupança para adquirir novo conhecimento se não receber apoio externo. Ou ele assumirá empregos sempre mais simples que necessitem de menos conhecimento e de menos treinamento, o que não condiz com empregos na sociedade do conhecimento, onde o crescimento é fruto da competitividade criada pela capacidade inovativa. Se não for perseguida a “*high road*”, as economias baseadas no conhecimento correm o risco de gerar sociedades altamente segregadas, pois (Offe, 1994) o capital humano não é ‘capital’, ele não ‘trabalha’ em ciclos dos quais sai renovado para ser usado em contextos que não precisam ter ligação um com o outro. Ele se desgasta com o uso, e sua capacidade de se inserir com sucesso no mercado de trabalho se reduz com o avanço da idade. Este último fato muitas vezes nem está ligado ao envelhecimento, mas ao cálculo econômico do empregador de não querer investir em ‘recursos humanos’ no ‘final da linha’. Ainda, a renda auferida pelo ‘capital humano’ tem que gerar ‘renda financeira’, pois o capital humano não pode ser dado em herança e para de gerar renda quando seu uso ativo cessa. Fecha-se o ciclo de justificativa da proteção social derivada da organização da sociedade como sociedade assalariada.

visão claramente neoliberal. O primeiro e o segundo eixos principais da *Flexicurity* serão, logicamente, a segurança contratual e o *life long learning*²¹⁸. Esta capacidade de se gestar e antecipar – de projetar e gestar sua própria vida, de elaborar seu próprio itinerário de vida – é tida como dada e precisaria ser reforçada. Trata-se de um propósito que exige muito das pessoas reais e ao qual muitas pessoas bem estabelecidas devem ter dificuldade de atender, pondera Castel (1999:606). Pode-se ainda supor, num outro nível de argumentação, que esta capacidade se refira mais à crítica da ‘*dependency trap*’, da qual os indivíduos deveriam se libertar para poderem exercer seu direito de livre escolha.

Outro argumento do “Livro Verde” (CCE, 2005) também é contestável: a afirmação de que a rigidez das instituições do mercado de trabalho seja responsável pelas altas taxas de desemprego e, por causa disso, o direito trabalhista teria que ser desregulado. Kaufmann e Schwan (2007) mostram, empiricamente, os efeitos negativos da flexibilidade externa sobre a empregabilidade e como os empregos são substantivamente mais precários quanto mais flexíveis forem. Por outro lado, há uma relação positiva entre a maior duração do contrato de trabalho e o aumento da produtividade, além de incentivar a empresa a investir nos seus funcionários. Seifert²¹⁹ (2006) chega a conclusões não virtuosas entre flexibilidade e qualidade de emprego. No exemplo da Alemanha, após duas décadas de desregulamentação, o mercado de trabalho é mais flexível, diz o autor, porém com menos postos de trabalho. A desregulação provocou profundas consequências sobre o trabalho, como a remodelagem dos horários de trabalho e horas trabalhadas para um modelo variável, a diminuição do alcance territorial dos contratos coletivos de trabalho, a redução da área de aplicação da proteção contra demissão e a ampliação das possibilidades para contratos de trabalho atípicos. Porém, a desregulação não teve efeito algum sobre o emprego, e a taxa de desemprego começou a declinar somente a partir de 2006, com a recuperação da economia alemã. A conclusão de Seifert é de que não existe uma relação clara entre a regulação do mercado de trabalho e as mudanças nas taxas de emprego, tampouco que a

²¹⁷ Sennet (2005) diz que o trabalho flexível do capitalismo flexível produziria o trabalhador médio com dois anos de universidade, e que o mesmo trocaria quatro vezes a base do conhecimento profissional e onze vezes o emprego.

²¹⁸ Em Offe (2005:157) encontra-se uma discussão sobre estas duas condições básicas para iniciar o “jogo” do mercado. Offe realça que tais condições são suficientes para iniciá-lo, mas insuficientes para manter ativos os jogadores vendedores de força de trabalho.

²¹⁹ Hartmut Seifert e Berndt Keller são os pensadores alemães mais proeminentes quanto ao tema da Flexicurity.

regulação que visa à proteção dos trabalhadores seria um obstáculo à criação de empregos²²⁰. O que ela provocou, isto sim, foi a intensificação do ritmo de trabalho e o aumento das exigências no trabalho e do trabalhador.

Após as discussões em torno do Livro Verde, debateu-se a forma pela qual a *Flexicurity* seria implantada nos Estados-Membros, e o documento discutido em junho foi aprovado na reunião da cúpula em dezembro do mesmo ano (CEC, 2007), dando ao conceito vago contornos mais definidos. Mesmo assim, ainda não há, no debate científico, um conceito estabilizado sobre a *Flexicurity* que nasceu do debate político²²¹. Na proposta da União, ela é tanto uma estratégia quanto um modelo de regulação. Enquanto estratégia, ela deve formar mercados de trabalho propícios para o crescimento econômico e capazes de se adequarem às rápidas mudanças produtivas e de incorporarem a contínua inovação das economias baseadas no conhecimento (CEC, 2007). Neste sentido, constitui o princípio norteador da estratégia para o emprego e do crescimento da União. Como modelo de regulação do mercado de trabalho, visa promover uma combinação “equilibrada” de flexibilidade e segurança social (CEC, 2007).

A procura do ‘equilíbrio’ entre ambos é indicador do pano de fundo teórico dos seus proponentes²²², e, enquanto se procura sinalizar harmonia, reflete-se o *trade-off* acima mencionado entre flexibilidade e segurança. Wilthagen e Tros (2004:169), os principais intelectuais na elaboração do projeto da *Flexicurity*, oferecem uma definição conceitual na qual este *trade-off* fica claro, bem como o que é flexibilizado e o que é assegurado. A *Flexicurity* é

“a policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organization and labour relations on the one hand, and to enhance security — employment security and social security — notably for weak groups in and outside the labour market on the other hand”

São os adjetivos que revelam o sentido desta frase. Assim, o *trade-off* refere-se a uma decisão política - *deliberate way* - sobre o grau de flexibilidade no mercado de trabalho e o grau

²²⁰ A OCDE (1999, 47 – 132) chega a conclusões semelhantes e diz ainda que a mesma legislação poderia até causar efeitos diferentes, corroborando a tese de Esping-Anderson (1996) de que os efeitos das políticas dependem muito do modelo socioeconômico existente, numa referência à *path dependency*.

²²¹ A palavra *Flexicurity* aparece desde 2006 também nos documentos da OCDE e é um desdobramento da Estratégia para o Emprego da OCDE, lançada pela organização como mecanismos de monitoramento e *peer - review*, em 1994 (sic!). A visão da OCDE pode ser verificada, por exemplo, em Durand (2006). A autora discute a estratégia para criar empregos e melhorar a renda. A apresentação pode, simplificando ao máximo, ser resumida na frase: O problema está na proteção social existente.

²²² O tema, já discutido desde o White Paper de Delors (CEC, 1993), suscitou análises mais amplas sobre as relações entre estas duas ‘variáveis’. Remete-se, por exemplo, a um amplo projeto de pesquisa MASQT/WSI (2001) ou à coletânea de Kronauer e Linne (2005).

de proteção social oferecido à sociedade. Como a segurança é destinada preferencialmente aos grupos mais fracos, é claro que o mercado de trabalho deve ser o mais flexível possível e que a segurança dos ‘mais fortes’ provenha do próprio emprego. Quanto mais segurança para todos, tanto menos flexibilidade no sistema das relações de trabalho. Trata-se, portanto, de flexibilizar todo este sistema e de focar o sistema de proteção social no grupo das pessoas mais fracas. Este é o retrato da vertente do “capitalismo liberal” e do modelo liberal das Políticas de Ativação (Barbier, 2003).

A *Flexicurity* se apresenta, portanto, como “desregulação dos mercados de trabalho com face humana”, ao introduzir medidas compensatórias em forma de segurança social e ativação laboral, resultado da negociação entre governos, empregadores e sindicatos. Desta forma, como resume Tangian (2006), a *Flexicurity* (CEC, 2007a: 4s – Tradução livre) iria:

- Sustentar o sucesso nas transições laborais ao longo do ciclo da vida;
- Incrementar a capacidade de adaptação das pessoas ao mercado de trabalho, no sentido de aumentar a empregabilidade e o potencial laboral;
- Possibilitar formas flexíveis de organização do trabalho, tanto para as empresas quanto para os indivíduos e responder à demanda de conciliar trabalho, família e preferências pessoais;
- Aumentar a rapidez na adaptação a novas demandas e novas técnicas produtivas;
- Garantir benefícios adequados para facilitar transições;
- Implementar possibilidades de aprendizado laboral para todos os inseridos no mercado de trabalho, especialmente para pessoas com baixa qualificação profissional e pessoas mais velhas;
- Preparar, desta maneira, todos os integrantes do mercado de trabalho para acessar plenamente as oportunidades oferecidas pela globalização.

O documento “*Common Principles*”, adotado oficialmente em dezembro de 2007, é fruto do trabalho de um grupo de *experts*²²³ convidados pela Comissão Europeia para elaborar os princípios que deveriam orientar os Estados-Membros na implementação da *Flexicurity*. Estes princípios foram agrupados em quatro eixos gerais (CEC, 2007:7)²²⁴:

- 1) criar arranjos contratuais flexíveis e confiáveis;
- 2) elaborar estratégias para o aprendizado ao longo da vida (*life long learning*);
- 3) implantar políticas ativas e efetivas voltadas ao mercado de trabalho;
- 4) modernizar os sistemas de seguro social.

²²³ Este grupo foi liderado por Ton Wilthagen, professor no departamento de Direito Social e Política Social da Universidade de Tilburg (Netherlands) e coordenador do programa de pesquisa sobre Flexicurity (<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/flexicurity/>).

²²⁴ Tradução livre.

Novo, na discussão até agora, é o elemento do terceiro eixo: as políticas devem ser efetivas, quer dizer, é necessário criar mecanismos de controle e direcionar as políticas a partir de indicadores que definam o rumo das políticas adotadas. Esta é uma orientação que parte da avaliação da EEE. No contexto de sua avaliação em 2003, constatou-se que não se poderiam atribuir causalidades claras quanto aos resultados obtidos nos mercados de trabalho e reforçou-se o trabalho sobre indicadores e mecanismos de avaliação. Este é um ponto importante também na avaliação das hipóteses e proposições subjacentes às políticas propostas, como fica claro no exemplo de Keller e Seifert (2002:92): as pesquisas comparativas mostram os resultados gerais fracos da desregulação do mercado de trabalho sobre a geração de empregos. Mas, a falta de efeitos sobre o emprego seria, muitas vezes, atribuída à baixa densidade das medidas de desregulação e à falta de sintonia entre elas, um argumento que imunizaria o conceito contra a experiência. A efetivação das políticas, isto é, seu rigoroso controle e o acompanhamento dos seus resultados retirariam esta imunização e incluiriam um elemento de reversão no processo. Reforçariam eles também o poder político dos atores, pois, diante dos resultados empíricos, seria pouco realista tentar resolver os problemas no mercado de trabalho com a simples continuação das políticas de desregulação baseadas num modelo dado.

Um eixo que não entrou na *Flexicurity* foi a ligação com as BEPG, isto é, a relação com a organização da economia como um todo. Toda a discussão de que as demandas por flexibilização provenha das empresas não aparece nestes eixos. Se a resposta fosse promover a segurança social necessária para se promover a flexibilidade produtiva, o projeto da *Flexicurity* deveria ser transversal. Ele não o é. Relembrando o quadro 2.1, vê-se nele a âncora macroeconômica do “sistema europeu” na União Monetária e a estratégia expressa nas palavras-chave empreendedorismo, inovação e competitividade, desdobradas para o trabalho em adaptabilidade, empregabilidade e inclusão de todos no mercado de trabalho. A *Flexicurity* refere-se a estas três últimas variáveis e aponta dois possíveis conflitos de interesses. O primeiro deles reside na orientação geral do Pacto de Estabilidade, pois políticas ativas são caras. O segundo está na orientação das políticas em direção a empregos de qualidade/ sociedade de conhecimento, que parte da estratégia da competitividade baseada na inovação. Esta estratégia, contudo, direcionava-se à competitividade baseada nos custos.

Contrapondo-se as BEPG e a *Flexicurity*, percebe-se uma contradição entre a ênfase na competitividade e este tipo de política de emprego. Como já foi discutido anteriormente, estas

políticas isoladas podem auxiliar no funcionamento do mercado de trabalho, por melhorarem os sistemas de intermediação e a empregabilidade individual, mas a criação de empregos depende das condições macroeconômicas. A *Flexicurity* não interfere nas decisões sobre investimentos, mas ajudaria a manter a demanda efetiva e poderia, eventualmente, acessar nichos de mercado. E a criação de empregos se beneficiaria da cooperação, não da concorrência total, pois o nível e a qualidade de emprego estão favoravelmente ligados ao ‘*high Road*’, com seu crescimento baseado na qualidade e na competitividade pela inovação, e contrários ao ‘*low Road*’ da competitividade de custos e do crescimento baseado no rendimento de capital. A criação de empregos, portanto, se beneficiaria do modelo social europeu. Mas, os efeitos das medidas da *Flexicurity* dependerão da via prioritariamente escolhida.

Os princípios que devem orientar a elaboração dos Planos Nacionais de Reforma para promover a *Flexicurity* são os seguintes (CEC 2007:11 – tradução livre)²²⁵:

1. reforçar a implementação da Estratégia de Lisboa;
2. implementar os quatro componentes da política de *Flexicurity*;
3. trabalhar com modelos adaptados à realidade de cada país membro, com um monitoramento efetivo pela União Europeia;
4. promover mercados de trabalho abertos, inclusivos e reativos que superem a segmentação;
5. facilitar tanto a flexibilidade interna quanto a externa;
6. sustentar a igualdade de gêneros;
7. revigorar a relação entre os parceiros sociais, estabelecendo-se um clima de confiança;
8. ocorrer sob alocação efetiva de recursos: plenamente compatível com o orçamento público sadio e financeiramente sustentável; numa distribuição justa de custos e benefícios, especialmente entre empresas, autoridades públicas e indivíduos.

O conteúdo destes princípios fica mais visível nos indicadores que a Comissão derivou das orientações europeias já existentes para o emprego (EPG’s) (CEC, 2007, anexo III – tradução livre)²²⁶ e através dos quais a *Flexicurity* será avaliada. Interessante é que justamente os indicadores ligados à qualidade de empregos ainda não existem, apesar de o lema da Estratégia de Lisboa ser ‘mais e *melhores* empregos’. E para alguns indicadores ainda não existem dados comparáveis, em parte devido aos recentes alargamentos da União²²⁷.

1. Contratos
 - a) Proteção contra demissão;

²²⁵ Tradução livre.

²²⁶ Assim, os indicadores mostram também até onde a EEE ‘chegou’ e qual sua direção.

²²⁷ Tradução livre. Desde o início da EEE, iniciou-se um intenso processo de adequação do código linguístico referente ao mercado de trabalho e aos instrumentos estatísticos. Este processo, em si, pode ser visto como um elemento capaz de gerar convergência.

- b) Variedade das formas flexíveis de contratos de emprego.
- 2. *Life Long Learning*
 - a) Parcela da população de 25 a 64 anos participante de programas de formação;
 - b) Nível de escolaridade da população entre 45 e 54 anos e a parcela da população de 25 a 34 anos com, no mínimo, escolaridade média.
- 3. Políticas voltadas ao mercado de trabalho
 - a) Gastos com políticas ativas e passivas, como % do GDP;
 - b) Gastos com políticas ativas e passivas, por pessoa desempregada;
 - c) Número de pessoas participantes de programas de política ativa;
 - d) Parcela de desempregados que dentro de 6 meses (jovens) ou 12 meses (adultos) não receberam uma oferta de emprego ou de participação em programas de ativação.
- 4. Modernização dos sistemas de seguridade social
 - a) Montante substituto de salário, no primeiro ano e depois de cinco anos;
 - b) Cilada do desemprego (reincidência do desemprego como indicador de qualidade).
- 5. Resultados do mercado de trabalho
 - a) Taxa de emprego total, de mulheres e de pessoas acima de 54 anos;
 - b) Taxa de desemprego jovem (15 a 24 anos);
 - c) Taxa de desemprego de longa duração;
 - d) Qualidade dos postos de trabalho (ainda em elaboração);
 - e) Risco de pobreza.

Os indicadores da *Flexicurity*, como resultados da evolução da EEE, permitem pensar em políticas de ativação próximas às do tipo universalista, isto é, um sistema caro que acompanha a sociedade na sua transformação e ajuda os indivíduos a se encontrarem nele, além de procurar manter certo padrão de renda refletido na expressão “benefícios adequados” ²²⁸. Neste tipo (Barbier, 2004), o Estado promove complexos e amplos serviços para todos os cidadãos. De maneira simultânea, ele garante níveis de padrão de vida relativamente altos aos assistidos e, para as camadas na ponta inferior da escala salarial, complementos salariais para se chegar próximo ao salário mínimo. Além disso, o mercado não é o único determinante da relação salarial, e benefícios não estão sistematicamente condicionados, pois a política social retém em sua substância a tradição de contribuir com o bem-estar social. A ativação estaria direcionada a todos os cidadãos, numa maneira relativamente igualitária e num processo de negociação entre demandas individuais e da sociedade. Pela ativação sistêmica, criaria a sociedade oportunidades de emprego para uma variedade de necessidades e capacidades. Esta sociedade ativa somente seria possível com uma população altamente ativa e com empregos de relativamente boa qualidade. Como no modelo liberal, existiria também aqui a pressão à ativação, e a flexibilidade sistêmica é tida como dada e imperativa.

²²⁸ A discussão sobre manter uma margem ‘saudável’ entre as transferências das ‘políticas passivas’ e o salário mínimo de mercado não aparece na apresentação destas opções.

Outros elementos desses indicadores também merecem destaque. Os empregos não devem ser precários, porque serão protegidos, e formas contratuais diferenciadas não significariam postos de trabalho precarizados. O *life long learning* (ponto 2) e os objetivos de intermediação e emprego e programas de ativação (ponto 3) exigem uma boa estrutura de serviços de apoio, informação e aconselhamento, e a avaliação não pode partir de uma continência nos gastos. Nos pontos 4 e 5 surge a pedra angular da proteção nos Estados de Bem Estar Social, onde segurança social é definida como segurança de renda e implantam-se mecanismos de compensação no caso de perda de renda e provisão de meios de subsistência para quem não auferir renda suficiente (ponto 5c). O seguro desemprego deve ser generoso no início, sem incentivar a permanência no desemprego por muito tempo. As políticas de ativação também não devem provocar a depreciação da renda depois de períodos de desemprego (pontos 4.a e b), e oportunidades de emprego devem ser criadas (pontos 3 e 5). Mas este elemento central do tipo universalista fica restrito a políticas ativas providas pelo governo ou por agências terceirizadas. Aparece, portanto, a falta de vínculo com a política econômica.

Esta impressão de que a *Flexicurity* tenha elementos próximos aos do tipo universalista de ativação ²²⁹ é reforçada pelas quatro opções de implantação da mesma. Nelas aparece o elemento da infraestrutura necessária às Políticas Ativas e ao *Life Long Learning* como chave do sucesso do projeto, e o acesso a uma renda adequada é introduzido como condição para se criar a adaptação e a flexibilidade. Cada opção é discutida no documento (CEC, 2007, Anexo I) quanto aos itens contratos de trabalho, *life long learning*, políticas ativas do mercado de trabalho, sistemas de segurança social, confiança entre parceiros sociais e procedimento de financiamento. Quanto ao financiamento, repete-se quase como um mantra que as finanças devem estar equilibradas. Em seguida, reforça-se que este projeto necessita de gastos, e que as despesas adicionais com o mesmo ajudariam a equilibrar, no médio e longo prazo, os orçamentos públicos. Esta é uma constatação interessante, pois, indiretamente, dá a entender que a moderação salarial e a rarefação dos sistemas de proteção social teriam contribuído com as dificuldades orçamentárias enfrentadas pelos governos, quer dizer, provocado insuficiência de demanda. A *Flexicurity*, neste

²²⁹ Em Tangian (2008) encontra-se uma primeira avaliação da posição dos Estados-Membros quanto à flexibilização e à segurança, ou melhor, flexibilização e precarização, o que poderia indicar onde cada um se encontra entre o tipo liberal – das pessoas ativadas – e o universal – das sociedades ativadas²²⁹, avaliando-se as quatro opções da *Flexicurity* oferecidas à implantação. Um problema com os dados de Tangian está no uso dos indicadores da OCDE, que enfocam predominantemente a flexibilidade externa. Os indicadores da *Flexicurity* europeia estão ainda em fase de elaboração. Ambos os modelos exigem a ativação das pessoas; o que difere é o apoio coletivo que recebem.

sentido, também teria como objetivo recompor o poder de compra dos cidadãos e impulsionar o crescimento via qualidade de vida.

As quatro opções, resumidamente, compõem as seguintes propostas a serem implantadas isoladamente ou em conjunto (CEC, 2007):

1. Lutar contra a segmentação nos contratos de trabalho – aconselhado a países que enfrentam como problema principal a segmentação do mercado de trabalho em *insiders* e *outsiders*²³⁰; variar as formas de contrato, mas gerar, ao mesmo tempo, uma dinâmica no mercado de trabalho que ofereça empregos de qualidade;
2. Desenvolver a *Flexicurity* nas empresas e oferecer segurança nas transições; aumentar a rotatividade e prover segurança nas transições pelo investimento em recursos humanos nas empresas e no mercado de trabalho²³¹;
3. Resolver o problema dos déficits na qualificação e das chances inferiores de grupos-problemas;
4. Melhorar as oportunidades para receptores de benefícios sociais e trabalhadores informais; esta opção refere-se especialmente aos Estados-Membros em transição, com altas taxas de desemprego e com um significativo mercado de trabalho informal.

Mas, onde a *Flexicurity* vai se desenvolver? Quanto a isso, a avaliação de Tangian (2006:10) não é muito promissora: a *Flexicurity* apresenta-se como um projeto para compensar a desregulação do mercado de trabalho, isto é, sua flexibilização, com vantagens para o emprego e a seguridade social. A pesquisa empírica, entretanto, mostraria que, ao contrário da promessa política e das hipóteses teóricas, o que predominaria de maneira absoluta seria a desregulação do mercado de trabalho europeu²³². A flexibilização teria resultado sobre o aumento do desemprego e sobre o crescimento desproporcional de empregos atípicos. As tendências factuais seriam negativas até sob o ponto de vista neoliberal. A reciprocidade entre vantagens e desvantagens seria uma ilusão, porque os ganhos seriam menores do que as perdas e haveria mais perdedores do que ganhadores. Por isso, dever-se-iam promover políticas de *Flexicurity* somente sob um controle operacional criterioso e empiricamente ancorado.

Keller e Seifert (2002) fazem uma restrição ao uso da *Flexicurity*, alegando que a mesma deve produzir elementos de segurança adequados para riscos sociais e formas de emprego específicas, e não se transformar numa política generalizada. Pois, como se viu na discussão até agora, os contratos de trabalho atípicos, com seus novos riscos, dizem respeito, ainda (?), a uma minoria. Se o processo de usar o mercado de trabalho para tentar resolver problemas sociais mais

²³⁰ Um problema proeminente na Alemanha, por exemplo,

²³¹ Esta proposta está bem próxima da discussão de Freyssinet (2004) de acompanhar criteriosamente a transformação produtiva e preparar a força de trabalho ao longo desta transformação.

²³² O que é mais desanimador é o fato do autor ter construído indicadores de *Flexicurity* em três perspectivas, ou seja, na perspectiva neoliberal, do ponto de vista dos sindicatos e dentro do conceito do Estado de Bem Estar europeu, para compará-los e chegar ao resultado citado.

gerais progredir, ter-se-á a generalização daquilo que Beck (2005) chama de balcanização, e outros, de brasileirização (Tangian, 2006:36) destes mercados. O argumento contra este desfecho, dos autores citados na discussão, é de que as sociedades da Europa continental não o tolerariam. Depende, portanto, da força do elemento “comunidade” da trilogia civilizatória discutida no primeiro capítulo²³³, especificamente no que diz respeito ao futuro dos processos iniciados. Além do mais, como já visto nas seções anteriores, foi a força deste elemento que levou à inclusão de elementos sociais ao projeto baseado na integração via mercado.

O interessante na *Flexicurity* é que também aparecem propostas corretivas às dinâmicas lideradas pelo mercado. A resistência à flexibilização, posta como imperativo das empresas, faz com que o tema da segurança social volte à agenda, sob a forma de propostas que ampliem as estruturas de apoio à capacidade do indivíduo de ‘fazer sua vida’ num mercado de trabalho tão mutante quanto as empresas inseridas na dinâmica da acirrada concorrência internacional. Seria, pois, uma proposta de correção que aceitasse a ‘remercadorização’ do trabalho, contudo ela não é uma proposta unicamente liberal. Mesmo em termos de consenso mínimo, ela inclui os elementos centrais do ‘modelo social europeu’. Assim, além do ‘cada um pode fazer do seu jeito’²³⁴, seus quatro pontos principais contêm o reconhecimento de que os indivíduos têm direito ao apoio para se inserir na ‘sociedade do conhecimento’ através da ênfase no *life long learning*. Levado a sério, este ponto exige investimento num sistema de ensino formal e profissional bem estruturado e na cobertura dos períodos fora do mercado de trabalho necessários à adequação às novas exigências de formação. Também a ideologia neoliberal reconhece tais investimentos como necessários. Mais complicadas ficam as questões referentes à infraestrutura necessária ao aconselhamento, ao acompanhamento individualizado e a um sistema eficaz de intermediação do trabalho. Outro item problemático refere-se a um seguro desemprego bem concebido e generoso, especialmente nos primeiros tempos, para incentivar e facilitar transições.

Se os dados factuais, não as políticas, apontarem na direção do aprofundamento da desregulação, o que poderia impedir a “flexibilização defensiva” (Boyer, 1986) ou precarizante? Ponderam Kronauer e Linne (2005) que os processos de flexibilização teriam sido, na maioria

²³³ Estado – Mercado – Comunidade.

²³⁴ No anexo do documento “*common principles*”(CEC, 2007) consta uma lista de quatro exemplos de Flexicurity (Dinamarca, Países Baixos, Espanha e Irlanda). Em Tangian (2006) encontra-se uma discussão sobre conceitos, metodologias e políticas aplicadas em alguns Estados-Membros da União; Eurofound (2007^a) é o material de discussão do Parlamento Europeu sobre as variedades da Flexicurity; Wilthagen (2007) compilou exemplos da Flexicurity de quase todos os Estados-Membros para a discussão no DG Employment da União Europeia.

dos casos, meios de desregulação²³⁵ e de redução da segurança social e, por isso, teriam provocado resistência, concluindo que não seria possível exigir flexibilidade e produtividade dos trabalhadores sem oferecer um mínimo de segurança. Este é um argumento usado também por Freyssinet (2006a): a flexibilização provocaria a tensão entre duas exigências contraditórias, ou seja, entre minimizar o custo salarial e maximizar a produtividade dos trabalhadores e entre a vantagem individual do empregador e a necessidade da paz social para a sustentabilidade da atividade econômica. Entre estas duas tensões formar-se-iam os arranjos organizacionais. Assinala Freyssinet que a flexibilização não seria impreterivelmente uma tendência fixa nas economias europeias²³⁶, e o seu grau dependeria muito das forças dos atores envolvidos.

Neste sentido, Keller e Seifert (2002) propõem elementos para um conceito de *Flexicurity* como alternativa à flexibilização pura. O ponto central consiste em conceber a relação entre flexibilidade e segurança numa dinâmica sinérgica²³⁷, em que elas se impulsionariam mutuamente, e não numa dinâmica competitiva, em que elas se limitariam mutuamente, como na “*trade-off*”-visão de Wilthagen²³⁸. Os quatro elementos básicos elaborados pelos autores entraram no conceito de *Flexicurity* adotado pela União Europeia, fora de um elemento central, o da segurança básica para todos. O primeiro elemento refere-se aos mecanismos de apoio a transições no mercado de trabalho. Assim, a flexibilização do mercado de trabalho deveria se dar pela formação de mercados de trabalho de transição para apoiar as mudanças ao longo da vida laboral²³⁹. O segundo elemento volta-se contra a flexibilização defensiva, ao apontar que as políticas de salário e de jornada de trabalho deveriam ser pró-emprego, e não simplesmente poupadoras de custo. Neste ponto aparece claramente a prevalência da flexibilização interna sobre a externa, tratadas como iguais nos princípios da *Flexicurity* da UE.

²³⁵ Os autores citados distinguem como Uriarte (2002) entre a desregulação como ato unilateral e a flexibilização como ato negociado.

²³⁶ Dados referentes a esta constatação encontram-se em Tangian (2008).

²³⁷ Flecker et alii (2007) discutem como as várias formas de flexibilidade poderiam ser usadas como substitutos e promover mais ou menos emprego e qualidade laboral, dependendo de uma maior ligação com a flexibilidade no trabalho ou com a flexibilidade no emprego.

²³⁸ Ele é o presidente da equipe que elaborou o documento dos princípios comuns da *Flexicurity*.

²³⁹ Seriam necessários cinco mercados de transição (Keller, Seifert, 2002:94): entre emprego parcial e em tempo integral; entre desemprego e emprego; entre sistema educacional e de trabalho; entre trabalho doméstico e trabalho assalariado e entre trabalho assalariado e aposentadoria. Os mercados de trabalho de transição teriam a função de possibilitar a reversibilidade de decisões, com transições em ambas as direções. Na sua dimensão quantitativa, estes mercados ajudariam a “gerenciar a penúria”, já que a criação de empregos depende de variáveis macroeconômicas; no aspecto qualitativo, eles melhorariam a empregabilidade dos assalariados e a adaptabilidade das empresas. O objetivo geral seria, pois, promover a lida construtiva com as mudanças estruturais

O terceiro elemento assemelha-se ao *life long learning*, ao apontar a necessidade de se criar uma infraestrutura capaz de acompanhar o aprendizado ao longo da vida. Os autores reforçam aqui o duplo objetivo deste elemento gerador de altos investimentos em “recursos humanos” e “capital humano”, já que serve para manter a empregabilidade individual e para impulsionar a capacidade inovadora das empresas. Boa parte do *life long learning* deveria ocorrer dentro das empresas, e a institucionalidade deveria ser promovida por elas, já que o perigo do desencontro entre oferta e demanda de trabalho refere-se às demandas das empresas por qualificação. Preparados a partir da flexibilidade das empresas, os trabalhadores também seriam mais capazes de se adequar às mudanças.

O quarto elemento, não contido na institucionalidade proposta pela UE, é a exigência de segurança básica para todos, tanto durante a vida ativa quanto depois, como peça chave para se poder falar de flexibilização com segurança. Este elemento remete tanto ao que foi discutido como políticas de ativação universalista quanto à característica dos Estados de Bem Estar Social de promover certo padrão de vida independentemente do trabalho. Ele aponta para duas direções: o financiamento da proteção social – desacoplando-se a segurança básica do trabalho assalariado – e o projeto civilizatório escolhido – retirando-se esta segurança básica da esfera do mercado e limitando-se ativamente o princípio do *work-fare* e da concorrência generalizada no mercado de trabalho²⁴⁰.

Estes elementos são listados também por Kaufmann e Schwan (2007). Os mesmos argumentam que o conceito europeu da *Flexicurity* teria que ser alargado substancialmente, incluindo mais componentes sociais, o que poderia ser feito usando os indicadores do *Decent Work* da OIT como componente da *Flexicurity*. Realçam, ainda, que o objetivo primordial deve ser a criação de empregos nos padrões tidos como normais e com forte proteção. A este respeito, encontra-se um resultado interessante em Tangian (2007b), que avalia 31 países europeus a partir do “*Decent Work*”. Este pesquisador chega, entre outras, à conclusão de que não seria a proteção no emprego a variável principal de um emprego de qualidade, mas que esta dependeria da organização das relações de trabalho como um todo. Mais uma vez não se trata de políticas, programas ou ações isoladas, mas da intenção do conjunto da obra.

²⁴⁰ Em Castel (1999:cap8) encontra-se uma discussão sobre os gastos com políticas públicas nos principais países europeus. O autor mostra como o princípio do *work-fare* torna-se caro para o orçamento público pela quantidade de pessoas a serem atendidas por causa da insuficiência de renda, notadamente no Reino Unido, protótipo do modelo liberal.

Para assegurar que a *Flexicurity* não se volte ao simples aprofundamento da desregulação, Tangian (2008) propõe um seguro de flexibilização (*Flexinssurance*). Para evitar que as empresas apropriem-se de externalidades positivas geradas pela nova política de emprego, sem contrapartida ²⁴¹, o autor sugere uma contribuição patronal com o seguro social proporcional à flexibilidade do contrato do trabalho e, com isso, ao risco do desemprego.

A partir destes elementos, o conceito da *Flexicurity* fica mais claro: ele se baseia, principalmente, na flexibilização e disponibilização da força de trabalho, a fim de atender às exigências das empresas por flexibilidade, enquanto procura construir, para quem vive do trabalho, bases sociais seguras nestas condições mais flexíveis e fluidas. A ênfase prioritária estaria na adaptabilidade das empresas, o que condiz com os BEPG da EU, ligada a uma estratégia de capacitar a força de trabalho para acompanhar estas adaptações e inovações. Nessa lógica, trata-se de investimentos em ‘capital humano’²⁴² e no uso efetivo dos “recursos humanos”, e menos do cálculo empresarial da redução de custos do trabalho, o que em suma constituiria uma dinâmica que seria própria da economia de conhecimento. O que realmente importa seria a capacidade das empresas responderem às condições mutantes dos mercados e de elas mesmas provocarem tais mudanças, não devendo esse fato competir com a demanda da força de trabalho por segurança. Neste contexto, discutem Flecker et alii (2007) como as várias formas de flexibilidade são usadas como substitutas, com objetivos distintos. A escolha dos instrumentos para se efetivar a flexibilização promove mais ou menos emprego e melhora ou piora a qualidade laboral, dependendo do fato de estar mais ligada à flexibilidade do trabalho, interna, ou à flexibilidade do emprego, externa.

A parcimônia nesta direção vem notadamente do Estado social, pois sua legitimidade depende do seu poder efetivo de velar pelos princípios básicos da proteção social, como foi discutido no primeiro capítulo. Para Kronauer e Linne, o conceito da *Flexicurity* representaria o desfazer da organização institucional dos Estados de Bem Estar Social - um argumento veementemente recusado por Wilthagen e Tros (2003) - e a re-regulação sob outros princípios. Mas o trabalho assalariado estaria ainda ligado ao direito subjetivo de segurança, e o aprofundamento da precarização iria suscitar a resistência das sociedades amadurecidas nos

²⁴¹ Este fato é criticado pelo menos desde o início dos anos 1990 em documentos como, por exemplo, o White Paper de Delors (1993, cap10).

²⁴² Para ponderar, Seifert (2006) mostra o declínio dos gastos nos últimos quinze anos na Alemanha, no que se refere a investimentos em formação e treinamento nas empresas, acompanhados pela redução de gastos públicos na mesma área – o dado factual derruba mais uma vez a teoria.

Estados de Bem Estar Social. No processo de modernização, entretanto, os direitos social e do trabalho tornar-se-iam ambíguos, pois, por um lado, estariam sendo usados para promover a flexibilização e, por outro, deveriam se proteger dos resultados dela. O direito é um instrumento regulador do Estado, como as Políticas o são. A resistência poderia vir, então, das institucionalidades ainda funcionais e da sociedade civil que poderiam reagir à ameaça à segurança.

Keller e Seifert (2002) alertam que o modelo liberal (da *workfare*) balizado pela regulação privada e pelo enfoque predominante na flexibilidade colocaria em risco o objetivo da União de promover a coesão social e seria inaceitável na Europa continental, por seus efeitos de desintegração social. Os autores atribuem claramente a exigência da flexibilidade às necessidades das empresas e não camuflam a discussão acerca das exigências das transformações sociais supostamente exógenas em direção às sociedades de informação. Bittlingmayer (2001), por exemplo, discute e contesta a hipótese de que o desenvolvimento em direção à sociedade de conhecimento seja resultado do desenvolvimento tecnológico e, por isso, irreversível. Diz o autor que, nas nações industriais centrais, o desenvolvimento teria sido alavancado não somente pelo progresso tecnológico, mas de igual maneira pela expansão do ensino, induzida massivamente pela política. Em outras palavras, também a transformação é resultado de interesses e escolhas políticas.

Freyssinet (2006a:10) argumenta no sentido de que a «flexisécurité» recolocaria a política de flexibilização sistemática em pauta, mas liga-a à questão da segurança, por vários motivos. Um deles, a precariedade das relações de emprego, teria degradado as possibilidades de acumulação de capital humano, em particular entre aqueles com qualificações específicas. Além disso, a instabilidade dos contratos coletivos de trabalho teria enfraquecido a capacidade de cooperação e, assim, minado a confiança nos processos coletivos. Ter-se-ia, também, posto em cheque a mobilização psicológica dos trabalhadores, julgada indispensável nas novas formas de organização, pois esta supõe um mínimo de adesão aos objetivos da empresa. E teriam sido percebidos os custos econômicos e sociais elevados criados pela exclusão social que resulta da nova precariedade.

A resistência e a consciência dos efeitos nocivos da nova precariedade poderiam ser uma fonte de correção. O que está prevalecendo no momento, entretanto, é a tendência à banalização e à normalização dos empregos precários, ora oficialmente reconhecidos, pois a precarização faz

agora parte integral da estratégia europeia de criação de empregos. A mesma orienta-se diretamente para o desenvolvimento de formas precárias de emprego. Dessa maneira, gesta-se uma força de trabalho mais fragmentada, porque mais flexível, e impulsiona-se o crescimento de pequenas e médias empresas onde as condições de trabalho em geral são mais frágeis.

O ato de procurar o equilíbrio entre flexibilidade e segurança aconteceria sobre uma crista muito estreita, dizem Kaufmann e Schwan (2007), e teria levado, até agora, a uma postura torta, com segurança de menos e flexibilidade demais, como mostra Tangian (2006). A razão, argumentam os autores, estaria no fato de a Política de Emprego Europeia concentrar-se na *Flexicurity* e “esquecer” uma condição fundamental: a criação de empregos e a qualidade destes dependem da política macroeconômica, que deveria ser coordenada na esfera europeia e orientada pelo objetivo do crescimento sustentável e do emprego.

Arbeitslosigkeit ist ein Gewaltakt. Sie ist ein Anschlag auf die körperliche und seelisch-geistige Integrität, auf die Unversehrtheit der davon betroffenen Menschen. Sie ist Raub und Enteignung der Fähigkeiten und Eigenschaften, die innerhalb der Familie, der Schule und der Lehre in einem mühsamen und aufwendigen Bildungsprozess erworben wurden.
Negt, 2001, S.10²⁴³

CAPÍTULO 3: AS ESTRATÉGIAS À LUZ DE DADOS ESTATÍSTICOS

A Estratégia de Lisboa, lançada no ano de 2000 para melhorar o desempenho econômico do conjunto de países componentes da União Europeia, partiu de um projeto de desenvolvimento socioeconômico elaborado em torno do crescimento baseado na elevação do padrão de vida e da competitividade fundada na capacidade de inovação. Seu lema expressa o objetivo político principal: criar mais e melhores empregos. Quatro elementos principais formam este projeto: o primeiro deles refere-se a um crescimento sustentável, desde o ano de 2005 direcionado mais claramente à sustentabilidade ambiental; o segundo consiste na estratégia para promover a sociedade do conhecimento; os dois últimos são o Pacto pela Estabilidade, expressão das políticas macroeconômicas adotadas, e a Estratégia Europeia para o Emprego. As palavras-chave flexibilidade/ adaptabilidade/ empregabilidade/ competitividade e empreendedorismo resumem as orientações políticas direcionadas ao trabalho e ao capital. Em 2007 foi adotada a *Flexicurity*, como elemento central das orientações para a Política de Emprego da União Europeia.

Este conjunto de políticas voltadas para o mercado de trabalho tem como objetivo atender à demanda das empresas de aprofundar a flexibilização das relações de trabalho, assim como promover a segurança social necessária à adesão da força de trabalho europeia a esta dinâmica. No seu lançamento, este conjunto de componentes visava modificar a realidade econômica e incidir de tal modo sobre o mercado de trabalho europeu que o desemprego em massa, persistente desde o início dos anos 1980, cedesse, e que novos postos de trabalho de boa qualidade fossem criados.

Este capítulo não tem com objetivo fazer uma análise da realidade econômica e do mercado de trabalho da União Europeia, mas de embasar a discussão dos capítulos anteriores com alguns dados, a partir dos temas levantados e em relação aos objetivos postos. Procura-se

²⁴³ O desemprego é um ato de violência. Ele é um atentado à integridade física e psíquico-intelectual, à completude das pessoas por ele atingidas. Ele é roubo e desapropriação de habilidades e características adquiridas no seio da família, na escola, no treinamento profissional, durante um processo penoso e demorado de formação e educação. (tradução livre)

avaliar, resumidamente, as modificações no mercado de trabalho europeu e a tendência destas no período compreendido entre 1995 e 2007.

O capítulo estrutura-se em cinco seções. Na primeira delas, discutem-se os dados da evolução da taxa de desemprego e da composição do desemprego, ressaltando-se que o objetivo principal da Estratégia Europeia para o Emprego era diminuir as altas taxas de desemprego e reduzir a segmentação dos mercados de trabalho. Na segunda e terceira seções, respectivamente, usam-se os dados acerca da taxa de emprego e da qualidade dos empregos, para gerar uma visão sobre os resultados da Estratégia de Lisboa, salientando-se que o lema desta estratégia era criar mais e melhores empregos.

A quarta seção trata da segurança de renda. A adesão ativa dos cidadãos europeus é vista como determinante para o sucesso destas estratégias que, em última análise, procuram criar ambientes sempre mais flexíveis e competitivos. Neste novo contexto, os documentos oficiais da União Europeia argumentam que seria necessário “modernizar” os sistemas de proteção social de tal maneira que correspondessem a esta nova realidade. No espaço restrito deste capítulo não se propõe uma análise destes sistemas. Questiona-se, entretanto, se nas políticas propostas estão preservados elementos constitutivos dos Estados de Bem Estar Social nacionais, notadamente o princípio de assegurar certo padrão de vida independentemente da inserção no mercado de trabalho, relações de trabalho estáveis e sistemas de proteção social fortes. Opta-se, aqui, por deduzir a força destes sistemas, partindo-se do pressuposto de que estes resultem em maior igualdade de renda e relações de trabalho mais estáveis. Além do mais, agrupam-se os Estados conforme seus “modelos capitalistas”, para visualizar melhor a ligação entre estes modelos adotados e os resultados no mercado de trabalho²⁴⁴.

A apreciação do conjunto destes elementos é tema da seção conclusiva deste capítulo, que contém uma breve avaliação dos dados à luz das Estratégias para o Emprego.

Os dados referem-se em geral ao período de 1995 a 2007, iniciando-se com o lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego e terminando com a adoção da *Flexicurity* como Política de Emprego da União Europeia. Evita-se, desta maneira, também captar os efeitos da crise do início dos anos 1990 e da crise global deflagrada no final do ano de 2007, o que possibilita avaliar as tendências com maior clareza.

²⁴⁴ Agrupam-se os Estados conforme o modelo escandinavo (norte), anglo-saxão(IE/UK), conservador (centro), paternalista (sul), e, onde for o caso, economias em transição (leste).

A avaliação é feita, em geral, para os Estados-Membros que compuseram a União Europeia no período compreendido, fazendo-se referência aos novos membros onde for conveniente²⁴⁵. Um fator limitador é o acesso a dados comparáveis para todos os Estados-Membros. O sítio estatístico da União Europeia, Eurostat, mostra-se bastante cauteloso quanto ao fornecimento de dados agregados, muito mais frequentes no sítio estatístico da OCDE, OCDE:stat. Faz-se uso destes últimos dados quando oportuno, procurando manter a comparabilidade. Os dados extraídos do programa estatístico da ILO (KILM) resultam da *European Labour Force Survey* da Eurostat. Para alguns gráficos, encontram-se os dados que os geraram no apêndice.

3.1. O Desemprego

3.1.1. A Taxa de Crescimento e a Taxa de Desemprego

A primeira preocupação da Estratégia Europeia para o Emprego foi reduzir as altas taxas de desemprego e melhorar a composição das mesmas. O desemprego de longa duração deveria ceder, e as diferenças entre a taxa geral de desemprego e a taxa de desocupação dos grupos classificados como vulneráveis, notadamente de mulheres, jovens e pessoas acima de 54 anos, deveriam diminuir. Antes de mostrar os respectivos dados, exibe-se a evolução do GDP²⁴⁶ nos Estados-Membros, para situar melhor os resultados²⁴⁷ e indicar, desde já, como a dinâmica dos mercados de trabalho acompanha a conjuntura econômica. Este fato fica mais evidente com a recuperação vigorosa dos mercados laborais no contexto da conjuntura favorável a partir da segunda metade da presente década. Sublinha-se, com esta afirmação, a importância do crescimento econômico para a geração de empregos, como condição indispensável. Contudo, pondera-se também que esta condição não é suficiente, como foi discutido no capítulo anterior quanto à crítica do *jobless growth*, e que a distribuição do trabalho não ocorre automaticamente, pois a demanda por trabalho e o acesso à ‘renda e status’ dele derivado provém da organização do sistema produtivo e do sistema social geral. O crescimento não significa automaticamente mais

²⁴⁵ Os novos Estados-Membros aderiram à União Europeia em 2005 e 2007. Ver também o quadro com o ano de adesão de cada um deles no apêndice A.

²⁴⁶ Ver no Anexo B um gráfico que mostra a diferença entre a meta da Estratégia de Lisboa de promover um crescimento de 3% e o crescimento real.

²⁴⁷ O cálculo do GDP – *Gross Domestic Product* – difere levemente do cálculo do PIB – Produto Interno Bruto. Por causa disso, opta-se pelo uso da sigla original.

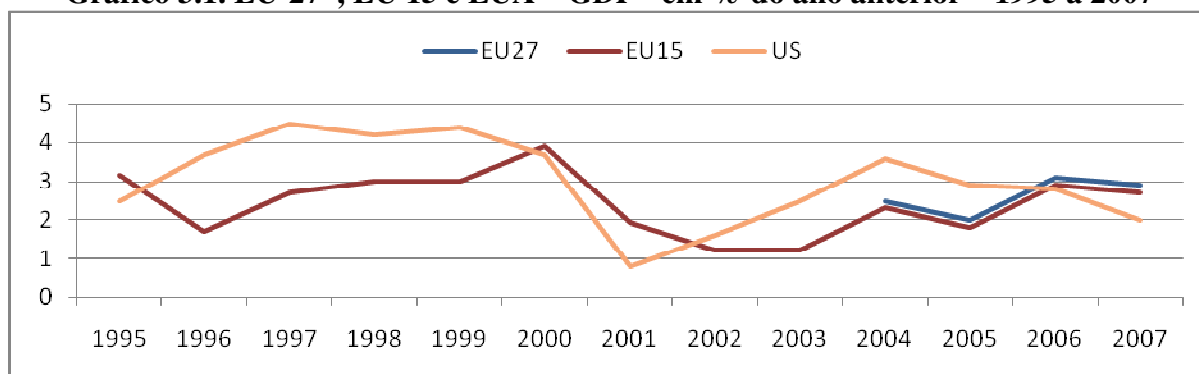
postos de trabalho e muito menos ainda postos de trabalho de melhor qualidade. Estes dependem da regulação política dos resultados gerados no mercado, também visto no capítulo anterior.

Outro ponto importante é a questão do modelo de crescimento, anteriormente discutido nos modelos “High Road”, da competitividade pela inovação e do crescimento pela elevação do padrão de vida, e “Low Road”, da competitividade pelo custo e do crescimento baseado na acumulação financeira. Viu-se como a qualidade dos postos de trabalho e da proteção social estão intimamente ligados ao modelo de crescimento – ou desenvolvimento econômico e social – adotado. O que se pondera neste momento é a ambiguidade do imperativo do crescimento. Desde o primeiro Relatório do Clube de Roma, em meados dos anos 1960 (Meadows, 1973), discutem-se os limites do crescimento e afirma-se a necessidade de qualificar o crescimento econômico por seu conteúdo e não somente por sua magnitude. Também a escolha das variáveis quantitativas é seriamente questionada. Offe (1994, 2002) alega que o crescimento teria que ser não só economicamente, mas também ecologicamente sustentável, e precisaria ser direcionado à geração de maior igualdade, para ser socialmente sustentável. Schaff (1999) discute os resultados dos cenários de crescimento elaborados pela CIA²⁴⁸ e chega à mesma conclusão de Offe, mas sublinha a dificuldade da opção do crescimento triplamente sustentável se realizar, especialmente num ambiente dominado pela visão economista. Tangian (2006), por sua vez, liga essa mesma discussão à Flexicurity, especialmente quanto à sustentabilidade social do crescimento²⁴⁹. Mais uma vez, a ênfase é dada à questão política do desemprego. Ressalte-se que este é um assunto ligado à organização social geral e, excetuando-se o desemprego ficcional, não é um problema do mercado de trabalho e nem pode ser resolvido no âmbito dele.

O gráfico 3.1 mostra as taxas de crescimento do GDP para a Europa dos 15 e, a partir de 2004, para a Europa dos 27. Ele também contém os dados dos Estados Unidos, por serem eles a principal referência para comparações.

²⁴⁸ Serviço secreto dos Estados Unidos.

²⁴⁹ Ver também Stiglitz (2002 – a contestação dos benefícios da globalização), Trenkle (2004 – sobre a dinâmica excludente e destruidora do capitalismo), Beck (2005 – sobre a sociedade mundial de risco), Amery (2005 – uma motivação para buscar saídas da cilada destruidora) e Altvater e Mahnkopf (2007 sobre os limites da globalização).

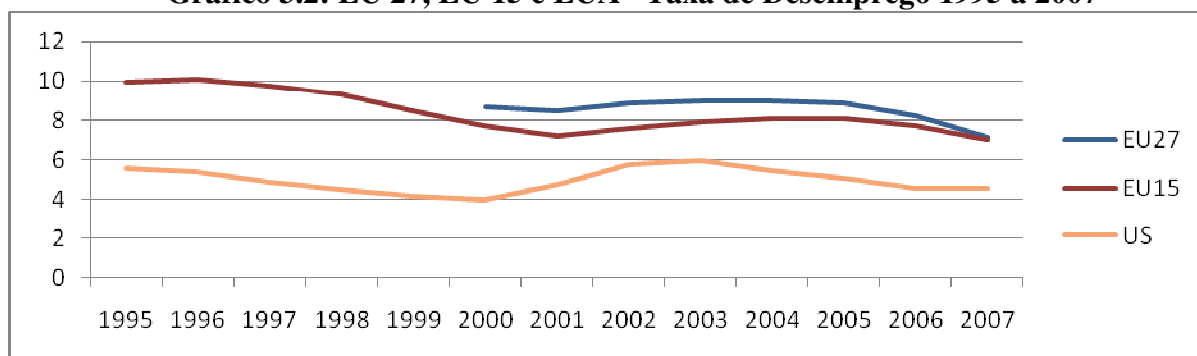
Gráfico 3.1. EU-27*, EU 15 e EUA – GDP- em % do ano anterior – 1995 a 2007

* A EU-25 existe desde o ano de 2004 e a EU-27 desde o ano de 2007

Fonte: Eurostat – elaboração própria

Como foi discutido no capítulo anterior, a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) foi uma das respostas à crise pós-Maastricht. Nesse período, a recuperação econômica tardou a acontecer e ganhou fôlego somente na segunda metade da década de 1990, propiciando condições conjunturais mais favoráveis ao Tratado de Amsterdam em 1998. Contudo, a grave crise instalada no início do século assolou a economia europeia até meados da década corrente. À longa fase recessiva seguiu uma fase de crescimento lento e hesitante. Fica visível o entrelaçamento com o ambiente global da economia, expresso na curva dos Estados Unidos²⁵⁰.

O gráfico 3.2 evidencia a evolução da taxa acumulada de desemprego.

Gráfico 3.2: EU 27, EU 15 e EUA– Taxa de Desemprego 1995 a 2007

Fonte: Eurostat – elaboração própria

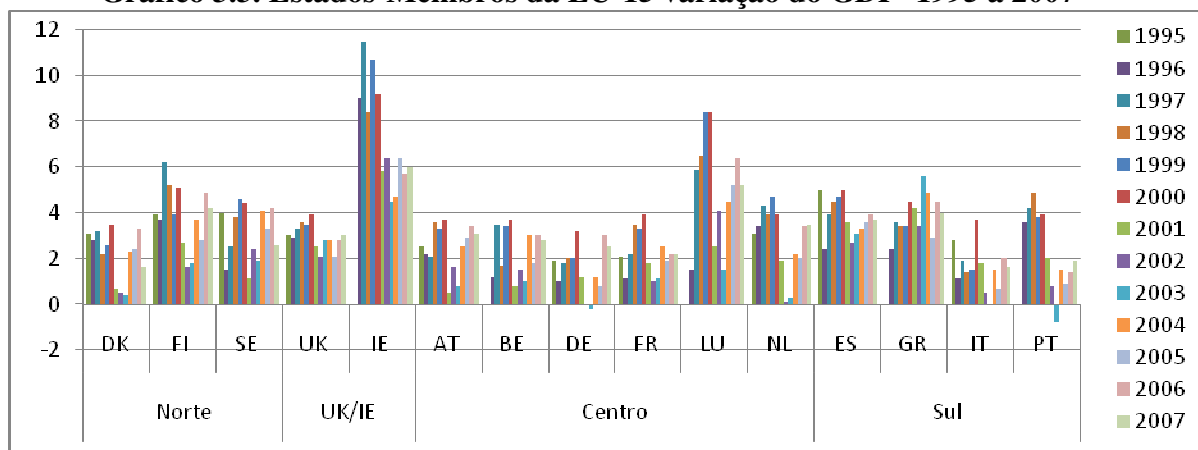
Pode-se perceber como a recuperação dos mercados de trabalho sofreu uma inflexão com a crise do final do século e como o desemprego retomou sua trajetória descendente somente com a retomada do crescimento. Evidente está também o desempenho diferente das taxas de

²⁵⁰ Na média do período compreendido, o crescimento da União Europeia dos 15 ficou em 2,35% e o dos Estados Unidos em 2,7%. Nas décadas anteriores, a diferença entre as duas regiões somou 0,5 ponto percentual.

desemprego nos Estados Unidos, onde a recuperação econômica foi mais rápida e o desemprego também cedeu mais rápido.

O gráfico 3.3 desdobra a curva de crescimento da EU-15 para os Estados- Membros e mostra as diferenças no desenvolvimento de cada país, além de possibilitar uma visão geral por região.

Gráfico 3.3. Estados-Membros da EU-15 variação do GDP- 1995 a 2007²⁵¹



Fonte: Eurostat – elaboração própria

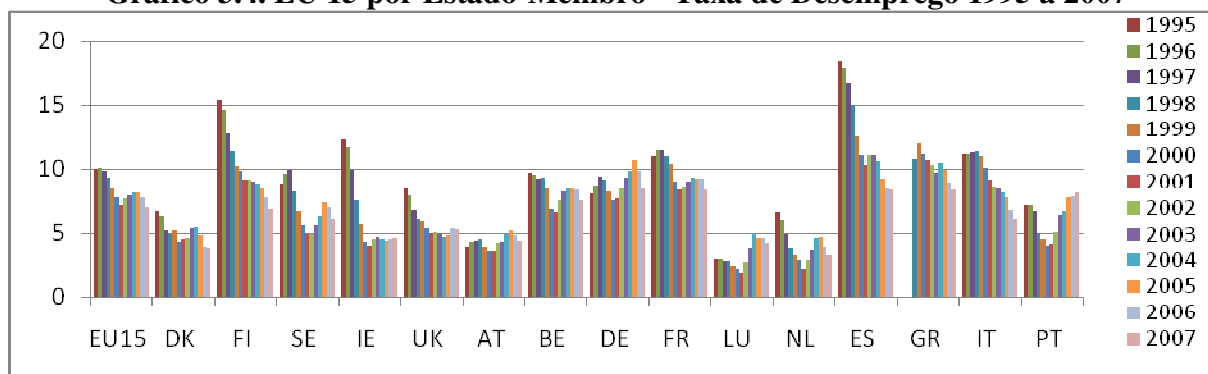
Percebem-se os bons resultados nos países nórdicos e anglo-saxão²⁵², uma recuperação desigual nos países meridionais, com destaque para o desempenho vigoroso da Espanha e da Grécia, e manifestam-se problemas na Alemanha, na Itália e, também, na França. Fica visível a força da crise instalada no início da década corrente e como ela repercutiu de maneira desigual.

O gráfico 3.4. desdobra a taxa de desemprego por Estado-Membro, e a comparação deste gráfico com o gráfico anterior permite perceber não apenas a relação entre os dados, mas também a inexistência de relações macroeconômicas simples. Chama a atenção, por exemplo, o caso da Suécia, onde a recuperação econômica foi acompanhada pelo aumento do desemprego, ou da Itália, onde a taxa de desemprego decresceu, apesar da conjuntura desfavorável. Em geral, percebe-se como as altas taxas de desemprego foram debeladas, contudo os problemas na Alemanha e na França ficam bastante explícitos.

²⁵¹ Para as siglas, ver página xxiv

²⁵² A Irlanda não é um país anglo-saxão, mas usa-se o termo aqui como referência ao modelo capitalista adotado.

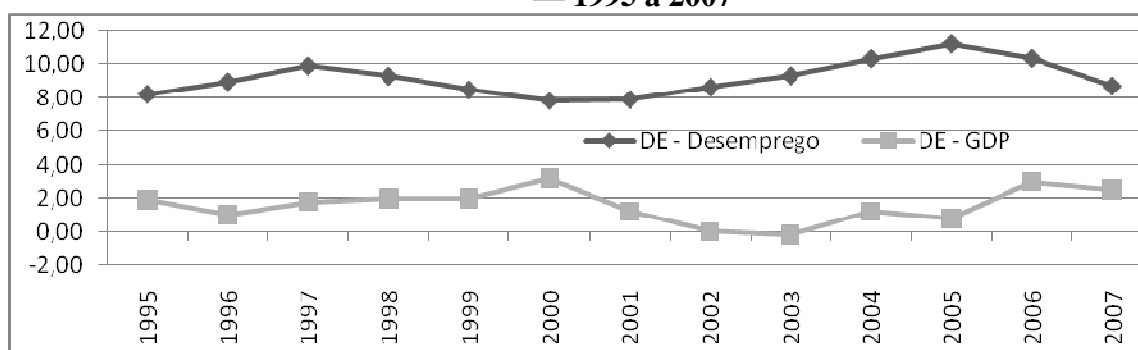
Gráfico 3.4. EU 15 por Estado-Membro - Taxa de Desemprego 1995 a 2007²⁵³



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Para ver melhor o que aconteceu no interior da União Europeia, analisam-se, rapidamente, os resultados dos quatro Estados-Membros maiores que, por sua vez, representam também três “modelos capitalistas” diferentes. O gráfico 3.5 mostra os dados referentes à Alemanha;

Gráfico 3.5: Alemanha – GDP em % sobre o ano anterior e Taxa de Desemprego — 1995 a 2007

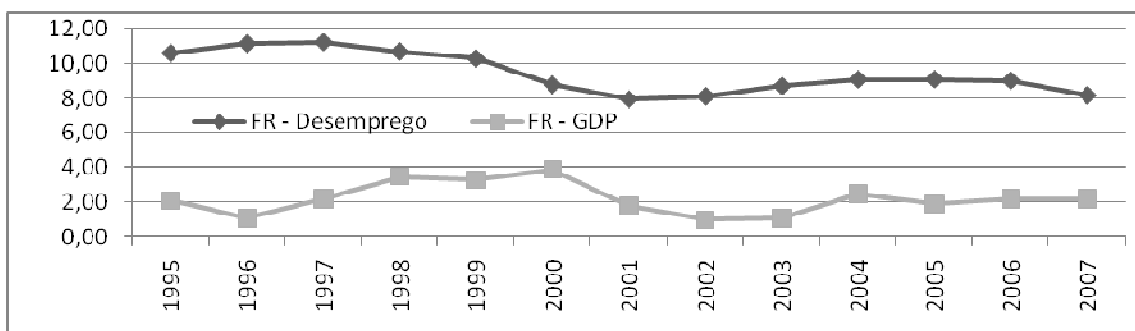


Fonte: Eurostat - elaboração própria

Na Alemanha fica bem visível, no período compreendido, a relação entre crescimento econômico e evolução da taxa de desemprego. A economia passou por um crescimento muito lento, abalado ainda mais pela crise asiática. As taxas de desemprego persistiram em níveis elevados, e somente a recuperação econômica recente conseguiu aproximar o nível de desemprego aos valores já altos de 1995. A média de crescimento no período era de 1,6%, e a do desemprego, de 9,2%.

O gráfico 3.6. mostra a evolução da taxa de crescimento na França.

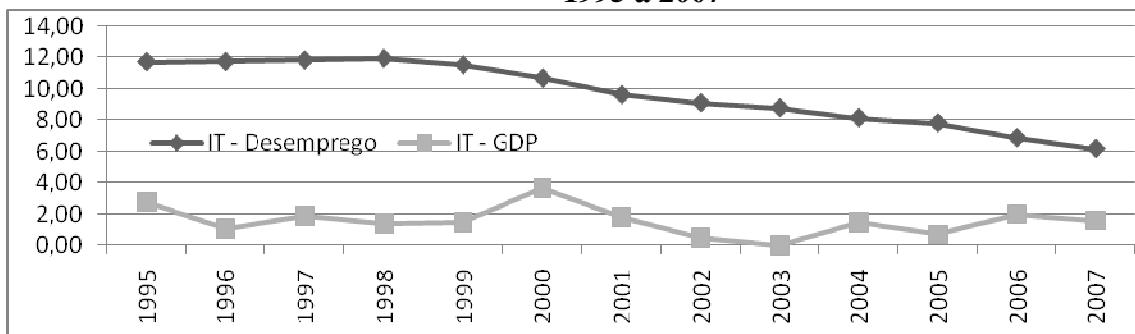
²⁵³ Para as siglas, ver página xxiv

Gráfico 3.6: França – GDP em % sobre o ano anterior e Taxa de Desemprego – 1995 a 2007

Fonte: Eurostat - elaboração própria

Nota-se que o crescimento se move também em patamares baixos, mas a fase de recuperação na segunda metade da década de 1990 teve um efeito favorável sobre a taxa de desemprego. Mesmo assim, esta taxa se firmou em níveis altos, iguais aos da Alemanha. O crescimento médio no período foi de 2,22 %, e a taxa de desemprego atingiu uma média de 9,45%.

A situação na Itália está retratada no gráfico 3.7.

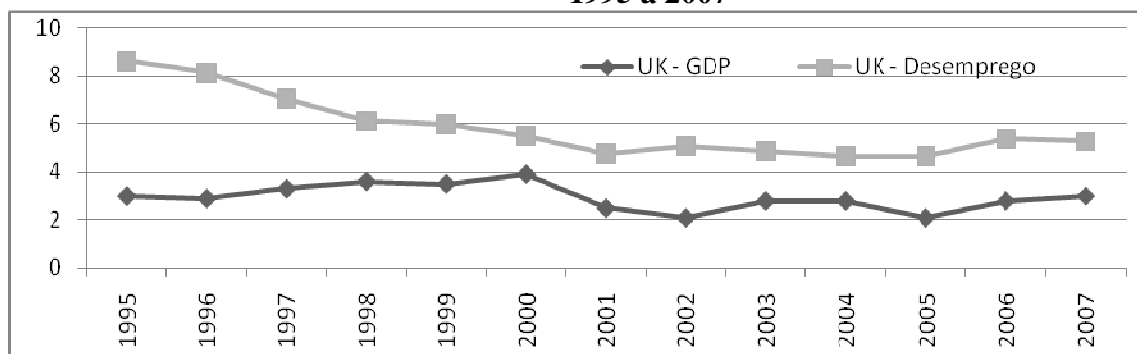
Gráfico 3.7: Itália – GDP em % sobre o ano anterior e Taxa de Desemprego – 1995 a 2007

Fonte: Eurostat - elaboração própria

Os dados da Itália surpreendem. Com um crescimento médio de 1,58 % no período e uma taxa de desemprego acima de 11% nos anos 1990, o país conseguiu, desde o ano 2000, reduzir o desemprego continuamente. A média dos treze anos contemplados está ainda muito alta, com 9,68%, contudo a série encerra com 6,15% da população economicamente ativa desempregada, após oito anos de contínua queda desta taxa. Questiona-se, pois, quais foram os condicionantes para o decréscimo do desemprego, num contexto de desempenho econômico bastante fraco no mesmo período.

No rol dos quatro países, a situação do Reino Unido apresenta-se como a mais vantajada, como fica visível no gráfico 3.8:

Gráfico 3.8: Reino Unido – GDP em % sobre o ano anterior e Taxa de Desemprego – 1995 a 2007



Fonte: Eurostat - elaboração própria

Percebe-se que as taxas de crescimento são mais elevadas, em média 2,95%, quase o dobro das da Alemanha e da Itália, e as taxas de desemprego têm uma trajetória descendente desde 1993. O leve aumento em 2002 e nos anos mais recentes mantém o desemprego ainda abaixo dos bons resultados colhidos na Itália. O Reino Unido encerra a série estatística com 5,27% em 2007 e ostenta uma média de 5,85 % no período todo. Nota-se, também, uma resposta rápida do mercado de trabalho ao crescimento, já que, à exceção dos anos de 2000 e 2005, a taxa de desemprego cedeu ou aumentou ainda no mesmo ano, movendo-se com o ritmo da atividade econômica. Isto significa, igualmente, que a força de trabalho está diretamente exposta às oscilações conjunturais. Seria interessante investigar como este país conseguiu a redução da taxa de desemprego num ritmo acima do aumento do crescimento, e quais as medidas adotadas em relação ao seguro social.

Com estes gráficos, procura-se apontar para duas discussões. Freyssinet (2004) enfatiza a inexistência de relações macroeconômicas simples entre crescimento e taxa de desemprego. A evolução de ambas as taxas e a relação entre a dinâmica das curvas mostram-se bem diferentes em cada país. Vê-se, portanto, a influência do crescimento econômico em geral, mas não há um padrão comum. Este fato remete à segunda discussão, ou seja, que a criação e a destruição de postos de trabalho não dependem somente das forças do mercado. São, na verdade, expressão da maneira como as sociedades organizam seus sistemas produtivos e sociais, pois a evolução do mercado de trabalho depende do “modelo capitalista” no qual está inserido. Uma avaliação das vantagens e desvantagens destes modelos precisaria ser feita em primeiro lugar com um olhar de dentro. Os dados parecem corroborar as análises das estratégias europeias quanto às dificuldades enfrentadas pelos países do capitalismo conservador e às vantagens do capitalismo liberal. É

necessário, contudo, que se amplie o leque de parâmetros e se observe, por exemplo, como um “modelo” promove a cidadania na sociedade e assegura a participação ativa.

Outra discussão remete a alguns elementos da *Flexicurity*, muito próximos do modelo das políticas universalistas de ativação e do modelo capitalista escandinavo. Sem aprofundar este tema²⁵⁴, ressalte-se que as avaliações do sucesso das formas dinamarquesa e neerlandesa da *Flexicurity* realçam tanto os dados positivos dos respectivos mercados de trabalho quanto a satisfação da população com o sistema adotado e a aprovação popular das condições assim criadas.

3.1.2.. A Composição da Taxa de Desemprego

A atenção primária na decomposição da taxa de desemprego²⁵⁵ é dada ao peso relativo do desemprego de longa duração. Como foi discutido anteriormente, o desemprego precisa ser analisado com base na estrutura produtiva e nas diferentes formas de inserção no mercado de trabalho. Foi também dito que o desemprego de longa duração seria, principalmente, expressão da transformação produtiva, quando a força de trabalho qualificada acompanha as dificuldades do sistema produtivo de se adaptar às novas realidades. As altas e persistentes taxas de desemprego são, pois, o resultado da dinâmica na reestruturação produtiva analisada por Marx (1998, cap. 23) como crescente redundância do trabalho. Foi esta mesma dinâmica que promoveu a migração da orientação das políticas econômicas voltadas para o pleno emprego para políticas promotoras da rentabilidade do capital. Juntos, estes dois fenômenos originaram o reaparecimento dos “supranumerários”²⁵⁶. Desta maneira, o grupo dos desempregados por mais de um ano engloba dois segmentos distintos: os trabalhadores qualificados oriundos dos setores industriais tradicionais, à espera de uma provável resinserção no mercado de trabalho em postos de boa qualidade, e as pessoas tidas como de difícil inserção no mercado de trabalho. Além disso, é necessário que se leve em conta a crescente deterioração das habilidades laborais e, também, sociais, tanto mais quanto maior o tempo de desemprego²⁵⁷. Existe, igualmente, o perigo de

²⁵⁴ Ver discussão sobre a situação na Dinamarca e nos Países Baixos (Neerlândia) em Pinto (2008).

²⁵⁵ Vede a tabela da composição do desemprego, no ano 2006, no Apêndice D.

²⁵⁶ Dos supranumerários e inúteis para o mundo, um termo que Castel (1999) ‘pegou emprestado’ de Hannah Arendt

²⁵⁷ Uma discussão aprofundada desta deterioração e dos efeitos nefastos do desemprego de longa duração na sociedade e nos indivíduos encontra-se em Negt (2001).

trabalhadores qualificados transformarem-se em ‘supranumerários’, quando o sistema produtivo não dispõe de empregos suficientes para quem os procura, isto é, quando a transição não é norteada pelo objetivo da criação de postos de trabalho.

Os gráficos seguintes decompõem as taxas de desemprego e mostram mais uma vez a heterogeneidade no interior da União. Tais gráficos diferenciam as taxas de desemprego quanto à duração, ao gênero e à idade nos vinte e sete Estados-Membros. Na média europeia, há diferenças marcantes entre as grandes regiões, entre os Estados e entre os grupos de desempregados. Em média, o desemprego de longa duração atinge metade das pessoas desempregadas²⁵⁸, a taxa de desemprego das mulheres é levemente maior do que a dos homens e os jovens são muito mais atingidos pelo desemprego do que as pessoas acima de 24 anos.

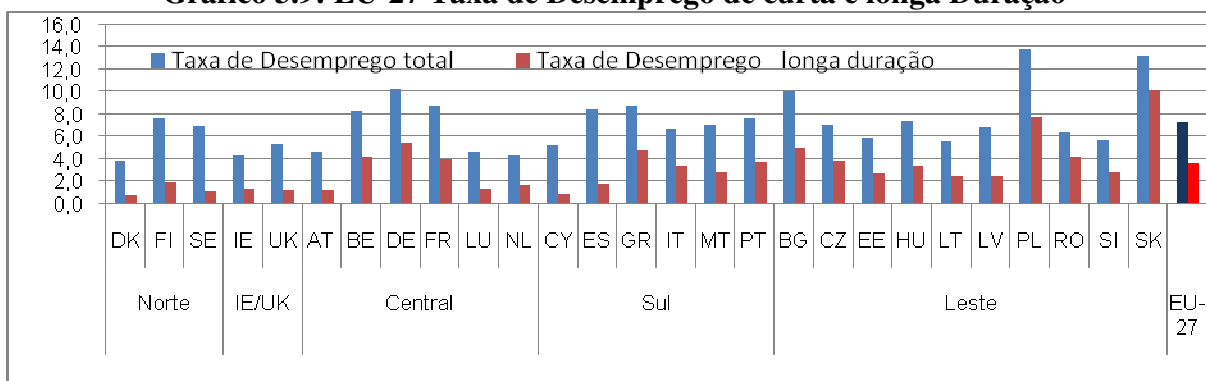
O gráfico 3.9 torna evidente o peso do desemprego de longa duração²⁵⁹ sobre a taxa de desemprego total, metade da média geral, sendo o mesmo muito expressivo na maioria dos Estados-Membros da União. Os dados evidenciam, igualmente, diferenças nacionais significativas.

Nos países do norte europeu, o problema do desemprego de longa duração é visivelmente menor do que nos outros Estados. Além de alguns países do leste europeu, enfrentam graves problemas três dos grandes, a Alemanha, a Itália e a França. Este dado leva a entender por que a análise dos problemas no mercado de trabalho, como foi discutido no capítulo anterior, combina tanto com a análise de Esping-Anderson (1998) sobre as dificuldades enfrentadas pelos países de capitalismo conservador do centro e do sul da Europa. O problema do leste europeu precisa ser analisado sob o aspecto das economias em transição e do quase completo desmonte dos sistemas produtivos que existiam antes da queda do bloco soviético²⁶⁰.

²⁵⁸ As médias da EU-27 são: taxa de desemprego total 7,2%, taxa de desemprego de longa duração 3,7%, taxa de desemprego de homens 7,6%, de mulheres 8,9%, dos jovens 17,2% e dos adultos 7%. Ver tabela completa no Apêndice D.

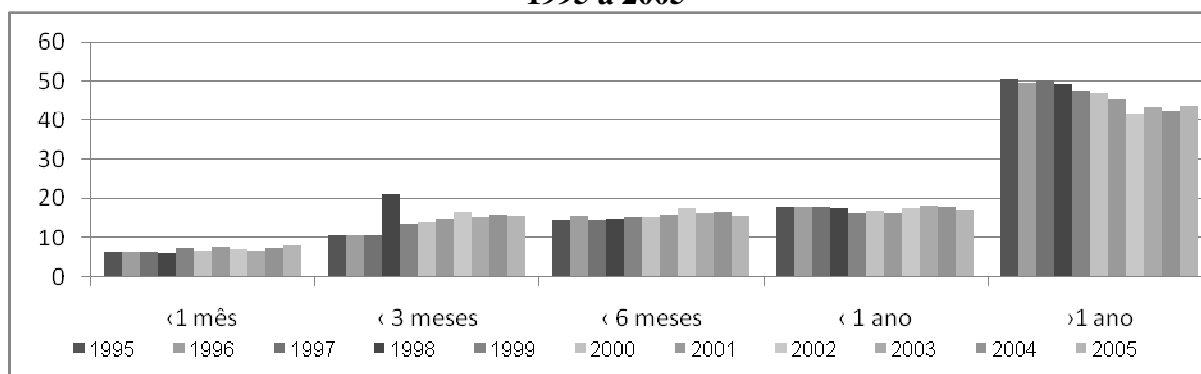
²⁵⁹ Long-term unemployed (12 months and more) persons are those aged at least 15 years not living in collective households who are without work within the next two weeks, are available to start work within the next two weeks and who are seeking work (have actively sought employment at some time during the previous four weeks or are not seeking a job because they have already found a job to start later). The duration of unemployment is defined as the duration of a search for a job or as the length of the period since the last job was held (if this period is shorter than the duration of the search for a job) (Eurostat).

²⁶⁰ Nos institutos de pesquisa citados ao longo da presente dissertação, existem departamentos especializados no assunto das economias em transição. O paper de Uhlig (2007) dá uma primeira ideia sobre a situação no leste da Alemanha e sobre as dificuldades enfrentadas com a transição.

Gráfico 3.9: EU-27 Taxa de Desemprego de curta e longa Duração²⁶¹

Fonte: Eurostat – elaboração própria

O gráfico 3.10 permite verificar a composição do desemprego nos Estados Membros da EU-15, medindo-se o desemprego de curta e média duração em quatro intervalos e mostrando-se a evolução destes intervalos e do desemprego de longa duração no período de 1995 a 2005.

Gráfico 3.10: EU- 15 – Taxa de desemprego por duração - 1995 a 2005 -

Fonte: Eurostat - elaboração própria

Estes dados dizem respeito à discussão sobre flexibilidade do mercado de trabalho. Pode-se argumentar, grosso modo, que quanto menores os períodos de desemprego, maior a flexibilidade e a adaptabilidade do mercado de trabalho. Contudo, como foi discutido no capítulo anterior, deve-se levar em conta a qualidade da inserção no mercado de trabalho. O mercado de trabalho dinamarquês, por exemplo, provê empregos de boa qualidade num ambiente de grande rotatividade²⁶², enquanto em outros países esta mesma rotatividade reflete, de modo geral, uma inserção marginal no mercado de trabalho²⁶³.

²⁶¹ Para as siglas, vede página xxiv

²⁶² Cf. Pinto (2008).

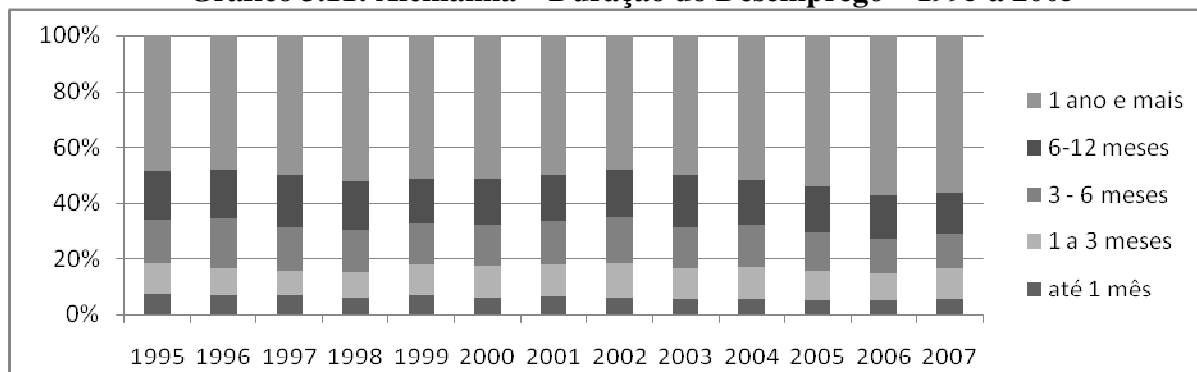
²⁶³ Cf. Freyssinet (2004) para o caso da França, e Seifert (2006) para o caso da Alemanha. Em Castel (1999) encontram-se também alguns dados referentes ao Reino Unido.

Constata-se que a taxa de desemprego de longa duração recuou no período compreendido, contudo com oscilações para cima nos anos recentes. Aumentou, principalmente, a parcela de pessoas à procura de trabalho por até três meses. Este é um dado que pode ser atribuído à melhora no funcionamento do mercado de trabalho e, fundamentalmente, à recuperação econômica observada nas quatro economias principais nos últimos anos.

Esse resultado, sob o ponto de vista da EEE e da flexibilização, é positivo, pois ocorreu um ‘encurtamento’ no desemprego, e a rotatividade no mercado de trabalho obteve uma leve melhora. O problema, porém, persiste, já que a parcela dos que estão à procura de trabalho por mais de um ano ainda está em 40%. Este fato certamente não pode ser atribuído ao desemprego voluntário e já aponta as limitações de políticas unicamente voltadas ao mercado de trabalho e focadas na motivação e empregabilidade individual dos que procuram emprego, aspecto que forma o esboço geral do projeto da *Flexicurity* e das Políticas de Emprego da União Europeia.

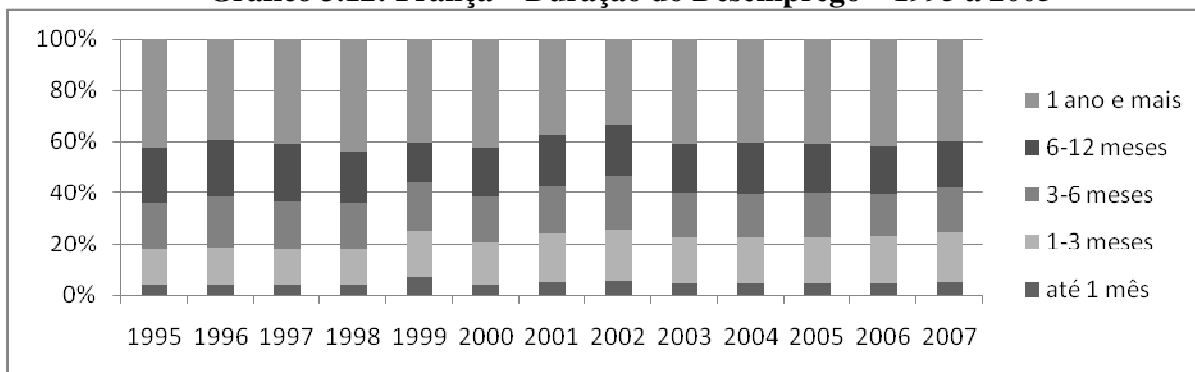
Os gráficos 3.11 a 3.14 permitem visualizar a situação nos quatro Estados-Membros maiores, Alemanha, França, Itália e Reino Unido, e ajudam a perceber de onde vem, geograficamente, esta maior flexibilidade do mercado de trabalho europeu.

Gráfico 3.11: Alemanha – Duração do Desemprego – 1995 a 2005



Fonte: Eurostat – elaboração própria

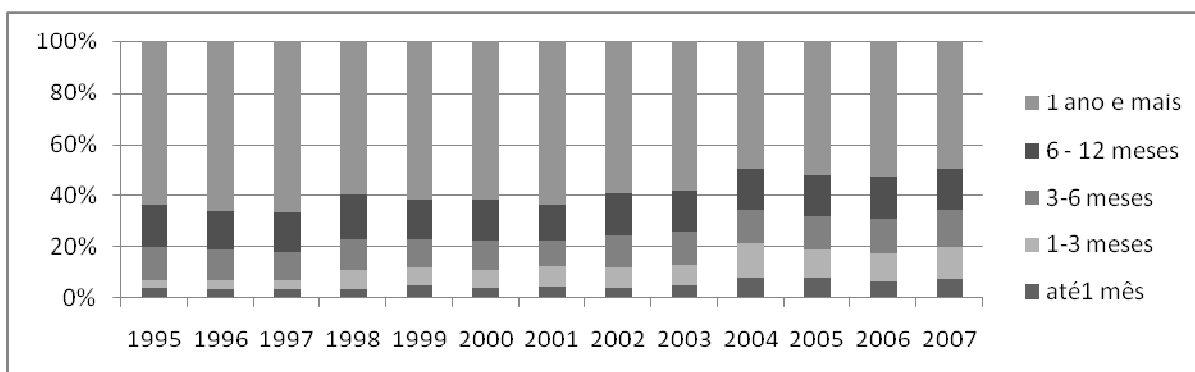
A melhora na média geral, portanto, não veio da Alemanha, já que lá o desemprego se alongou, tomando um rumo inverso. A situação no mercado de trabalho alemão pode ser descrita como dramática, pois mais de 55% dos desocupados procuram uma alocação adequada no mercado de trabalho por mais de um ano. A criação de postos de trabalho é simplesmente insuficiente para atender à demanda por empregos.

Gráfico 3.12: França – Duração do Desemprego – 1995 a 2005

Fonte: Eurostat – elaboração própria

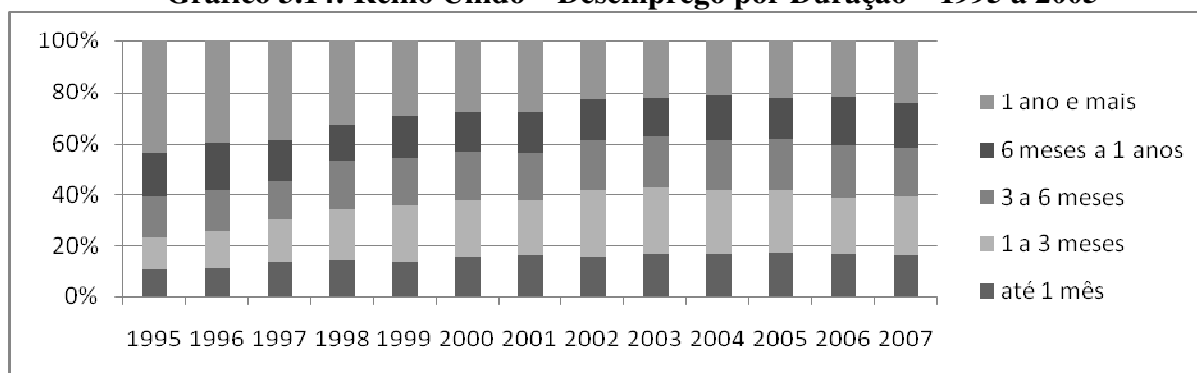
Na França, ocorreu um período de bastante movimento na virada do século, contudo o resultado final foi modesto. O início e os últimos anos da série histórica são quase idênticos. Em 2007, 40% dos desempregados o eram por mais de um ano.

Pode-se dizer que a Itália contribuiu, sim, com a melhora da média europeia. Lá o desemprego de longa duração, apesar das oscilações, recuou sensivelmente, e a distribuição alterou-se em favor do desemprego de até um mês ou de um até três meses. A recuperação no mercado de trabalho, constatado na seção anterior, reflete-se também nesse país. Mesmo assim, mais do que 50% dos que procuram por empregos o fazem por mais de um ano.

Gráfico 3.13 Itália – Desemprego por Duração – 1995 a 2005

Fonte: Eurosta – elaboração própria

Já o Reino Unido, que não é o mais assíduo seguidor da Estratégia Europeia para o Emprego, apresenta os melhores resultados: a participação do desemprego de longa duração recuou de 43% em 1995, para 23 % em 2007.

Gráfico 3.14: Reino Unido – Desemprego por Duração – 1995 a 2005

Fonte: Eurosta – elaboração própria

A flexibilização do mercado de trabalho britânico é visível nos dados referentes à duração do desemprego. Só com o aumento da rotatividade é possível mostrar categorias de duração de desemprego tão proporcionais. As altas taxas de participação podem se explicar também aqui. Quando ‘a fila anda’ e há probabilidade de encontrar emprego em um lapso de tempo razoável, incentiva-se o ingresso no mercado de trabalho, mesmo sob o risco de ficar desempregado. Pode-se também supor que as pessoas “partilhem” emprego e desemprego em períodos alternados.

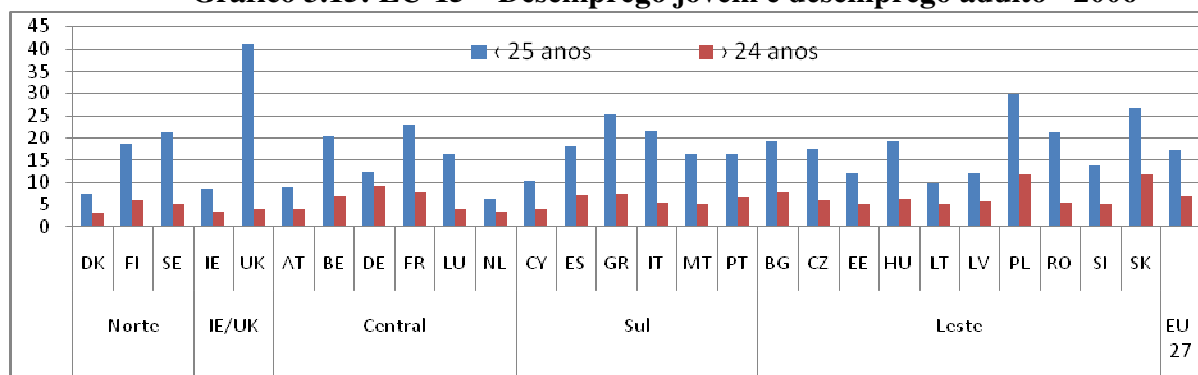
Como já mencionado, a duração do desemprego, entretanto, também depende, , do sistema de proteção social, especialmente da elegibilidade, do montante e da duração dos benefícios do seguro desemprego. Fica aqui a constatação de como a contribuição nacional nas médias europeias pode ser diversa, e de como é difícil retratar em dados gerais a realidade da União Europeia.

Uma preocupação constante é a elevada taxa de desemprego das pessoas de 15 a 24 anos. O problema social maior reside no fato dos jovens enfrentarem problemas para ingressar no mercado de trabalho e conseguir estabilidade. O desemprego juvenil em sociedades que dependem da renovação da sua força de trabalho e enfrentam sérios problemas com o envelhecimento é um claro sinal da crise da sociedade salarial e carrega consigo o perigo da desfiliação, discutida em Castel (1999). Mais uma vez, estes dados mostram problemas estruturais, isto é, a falta de postos de trabalho disponíveis.

A magnitude deste problema fica exposta no gráfico 3.15. Somente a Dinamarca, os Países Baixos e a Alemanha mantêm a taxa de desemprego dos jovens relativamente próxima à dos adultos. Em geral, inserir a juventude no mercado de trabalho é um desafio para todas as economias nacionais. Em algumas, destacadamente no Reino Unido, trata-se realmente de um

grande problema, já que mais de 40% da sua força de trabalho jovem está desempregada. Isto coloca um ponto de interrogação quanto à qualidade e à sustentabilidade da recuperação do mercado de trabalho anglo-saxão.

Gráfico 3.15: EU-15 – Desemprego jovem e desemprego adulto - 2006²⁶⁴



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Uma resposta dada pela Estratégia Europeia para o Emprego é oferecer a cada jovem desempregado, dentro de um prazo de seis meses, um emprego ou a participação em programas de formação ou aperfeiçoamento profissional. O perigo, entretanto, consiste em engajar os jovens em programas sucessivos sem um poder real de inserção estável no mercado de trabalho²⁶⁵. Justamente o desemprego jovem revela a falta de políticas macroeconômicas voltadas à criação de postos de trabalho capazes de absorver a força de trabalho nova e provê-la com “status e renda” (Offe, 1994). Numa sociedade organizada com o objetivo da sociabilidade pelo trabalho, não basta ocupar o tempo e assegurar um mínimo de renda. Necessita-se, isto sim, encontrar um lugar nesta sociedade que dê sentido à individualidade construída em relação ao coletivo (Castell, 1999).

Outro problema, com características bem diferentes, diz respeito à diferença entre a taxa de desemprego feminina e masculina, retratada no gráfico 3.16²⁶⁶. Percebe-se que as diferenças são notáveis nos países do modelo “conservador-paternalista”. Também é interessante verificar que em alguns países a desocupação dos homens é maior²⁶⁷. Neste caso em especial, seria necessário que se investigassem as causas, isto é, se os homens não encontram emprego ou se o mercado de trabalho em alguns Estados é mais propício à inserção das mulheres, por exemplo.

²⁶⁴ Ver as siglas na página xxiv^o 20.

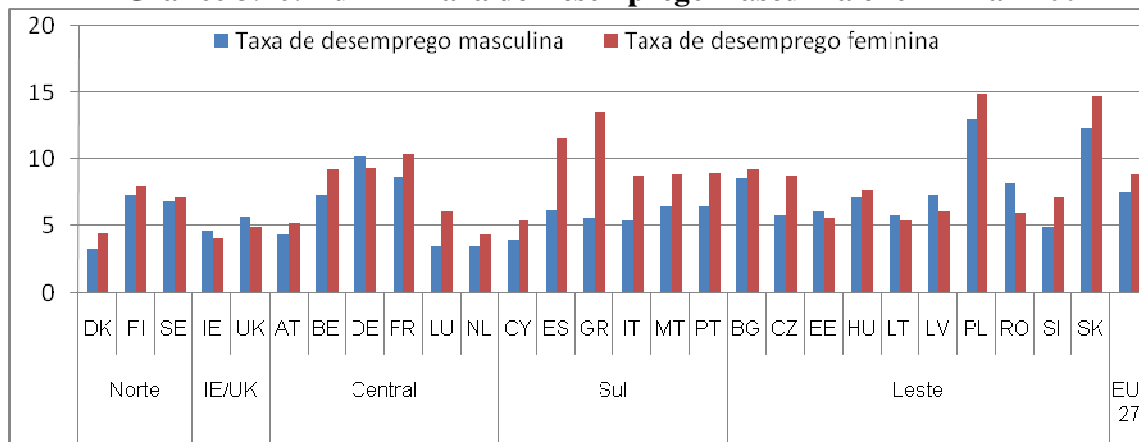
²⁶⁵ Ver discussão a respeito do desemprego jovem especialmente em Castell (1999) e também em Freyssinet (2004).

²⁶⁶ Nesta questão, remete-se à discussão feita no capítulo 2. Nas estratégias para o emprego não se fala mais em políticas afirmativas para as mulheres, mas no *gender mainstreaming*, isto é, na preocupação de promover igualdade de oportunidade e condições iguais para homens e mulheres em todas as esferas.

²⁶⁷ Este é o caso da Irlanda, do Reino Unido, da Alemanha e de alguns países do leste europeu.

Como se verá mais adiante, nos países onde a taxa de desemprego das mulheres é mais parecida com a dos homens, oferecem-se mais empregos em tempo parcial.

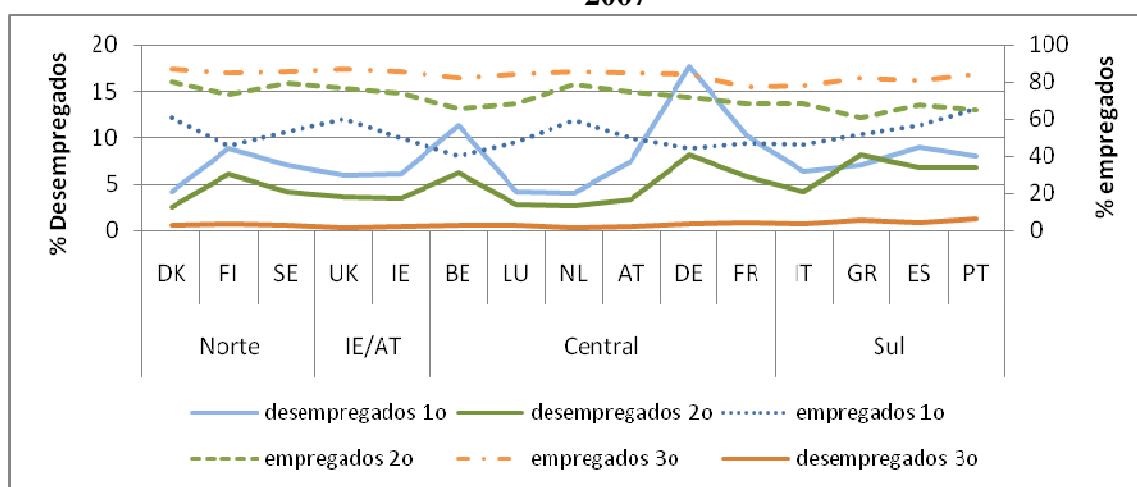
Gráfico 3.16: Eu-27 - Taxa de Desemprego masculina e feminina - 2007²⁶⁸



Fonte: Eurostat - elaboração própria

Um outro problema muito discutido nas estratégias europeias é a relação entre nível de escolaridade e colocação no mercado de trabalho, uma preocupação corroborada no gráfico 3.17. Juntaram-se nele informações sobre taxa de emprego e taxa de desemprego por nível de escolaridade. A primeira pode ser usada como probabilidade de se empregar; a segunda, como probabilidade de ficar desempregado.

Gráfico 3.17: EU-15 Taxa de Emprego e Taxa de Desemprego por Nível de Escolaridade - 2007²⁶⁹



Fonte: Eurostat – elaboração própria

²⁶⁸ Para as siglas, ver página xxiv^o 20.

²⁶⁹ As categorias 1º, 2º e 3º graus referem-se às classificações usadas no Eurostat. Simplificando, a escolaridade primária significa uma formação escolar completa de oito anos; a secundária, uma formação de até 11 anos e a formação profissional não terciária; já a formação terciária está ligada ao ensino superior.

As três últimas linhas do gráfico mostram as taxas de desemprego por nível de escolaridade das pessoas desempregadas; já as primeiras retratam as taxas de emprego. Fica bem visível a proporcionalidade inversa da relação entre nível escolar e probabilidade de estar desempregado. No gráfico, também ficam evidentes algumas exceções. Na Finlândia, na Bélgica, na Alemanha e na França, a taxa de desemprego da população com baixo nível escolar está proporcionalmente mais elevada. Já na Grécia parece haver uma tendência de pessoas qualificadas encontrarem menos trabalho do que aquelas sem ou com baixa qualificação. Conclui-se que a probabilidade aproximadamente igual entre o nível básico e médio de formação pode desincentivar o esforço individual de aumentar o grau de instrução.

Este é um ponto importante, pois a EEE conclama os indivíduos a elevarem seu grau de instrução, como forma de aumentar a adaptabilidade às novas exigências de produção flexíveis, numa economia onde informação e conhecimento são, pelo menos supostamente, variáveis-chaves para o sucesso. Contudo, a estrutura econômica precisa recompensar este esforço, sob a forma de maior facilidade para se inserir com sucesso no mercado de trabalho.

Na EEE, atenção especial é dada à qualificação demandada para o exercício do trabalho. No caso dos jovens, discute-se a inexistência desta qualificação; quanto aos adultos, salienta-se a defasagem da qualificação dos mesmos. Por isso, a Comissão reforça a ideia do aprendizado ao longo da vida, a fim de que a força de trabalho disponha de conhecimentos atualizados, quer dizer, não mais velhos do que dez anos. Isto leva logicamente à necessidade de oferecer qualificação profissional e treinamento específico para os jovens, assim como uma formação contínua para toda a força de trabalho. Mas, seria um erro supor que as qualificações educacionais ou profissionais garantiriam por si só uma boa colocação no mercado de trabalho. Além disso, a necessidade de “formar-se” para um mundo cada vez mais fluido e mutante não pode ser uma responsabilidade puramente individual. Ficam muitas perguntas em aberto: qual a qualificação exigida pela demanda? Como e quando esta demanda há de ser antevista? Como adequar todo um setor de educação escolar e profissional permanentemente aos mercados fluidos de produtos de onde provém a demanda específica por trabalho qualificado? Qual o papel das empresas na provisão das qualificações adaptadas à realidade em transformação?

Mesmo com todas estas perguntas, não há como negar que a probabilidade de se obter um emprego cresce com o aumento do nível de instrução, e as taxas de emprego também aumentam proporcionalmente, conforme mostra o gráfico 3.17.

Ligando-se este gráfico à meta de se atingir uma taxa de emprego média de 70%, fica visível a relação direta entre nível de formação e probabilidade de se empregar²⁷⁰. Impressionam as baixas taxas de emprego da força de trabalho com escolaridade primária. Contudo, não há como deduzir destes dados que o simples aumento do nível de formação da força de trabalho melhore a inserção nesse mercado. Sem dúvida, aperfeiçoar a formação individual tende a melhorar a empregabilidade individual, além de aumentar a concorrência entre os integrantes da força de trabalho, mas isto não cria empregos. Para usar a variável formação como elemento da competitividade econômica, faz-se necessário que as medidas a serem tomadas estejam inseridas num projeto de desenvolvimento socioeconômico global. Outro elemento importante decorre da observação da concorrência como jogo de soma zero. Pode-se gerar desde o aumento da exigência do nível de qualificação, até pressões predatórias à inovação sempre mais acelerada. Também se pode criar competitividade por competência, o que teria efeitos positivos num ambiente de cooperação, fato já discutido no capítulo anterior como “*High Road*”-modelo²⁷¹.

O que se quer ressaltar neste momento é como o discurso oficial sobre a criação das economias de informação e das sociedades de conhecimento, que supõem uma visão sistêmica, se desdobra em pressões para a adaptação individual via mobilidade ocupacional. É este o argumento de fundo usado na questão da formação, ou seja, ela deve ser específica o bastante e ao mesmo tempo tão ampla e variável que possibilite a adaptação contínua a ambientes mutantes²⁷².

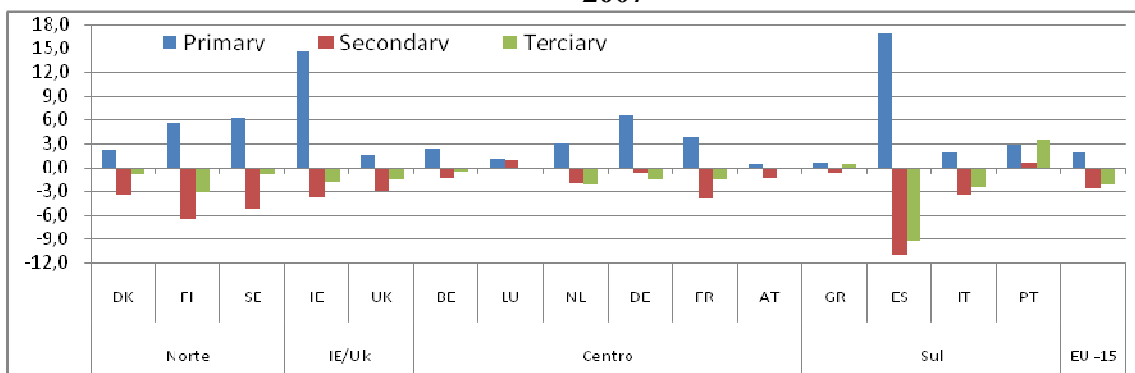
Outro dado complementar é o da variação das taxas de desemprego por nível de educação formal. No gráfico 3.18, comparou-se a diferença da taxa média de desemprego para os três níveis de educação formal nos anos 1995 e 2007. Um valor positivo significa que a probabilidade de ficar desempregado aumentou, ao passo que um valor negativo representa a diminuição desta probabilidade.

²⁷⁰ Para ponderar os dados, ver no Apêndice E o gráfico das pessoas de 25 a 64 anos nos EU-27, por nível de escolaridade.

²⁷¹ Ver a este respeito em Bittlingmeyer (2001). O autor afirma que, no caso da Alemanha, a melhor formação da força de trabalho não teria sido uma exigência da inovação tecnológica, mas que uma educação pública resultante de uma massiva vontade política é que teria induzido a inovação. A história industrial da Alemanha mostra como ela foi preparada, estrategicamente, pelo investimento em educação em P&D. Cf. North, 2005, Wegenroth, 1997.

²⁷² Ver em Offe (1994) uma discussão das estratégias dos atores no mercado de trabalho. Diz o autor que o vendedor de força de trabalho procura ser o mais específico possível para se destacar dos outros vendedores, enquanto o demandante de força de trabalho procura obter trabalho o menos específico possível. Quanto mais específico o trabalho, mais escasso e, portanto, mais caro ele tende a ser. O discurso oficial orienta, nesta lógica, que os vendedores de força de trabalho incorporem a visão dos demandantes. Ver também em Offe (2005) a questão do trabalho na sociedade do conhecimento.

Gráfico 3.18: EU-15 Diferença da Taxa de Desemprego por Nível de Escolaridade – 1995 e 2007²⁷³



Fonte: Eurostat - elaboração própria

Este resultado mostra variações bastante expressivas em alguns países, contudo, na média da União, pouco mudou. Muito visível é a maior exposição ao desemprego de pessoas com escolaridade primária. Vê-se, pois, o mesmo processo já discutido anteriormente, ou seja, a diminuição da demanda por pessoas com escolaridade primária e o reforço no terceiro grupo.

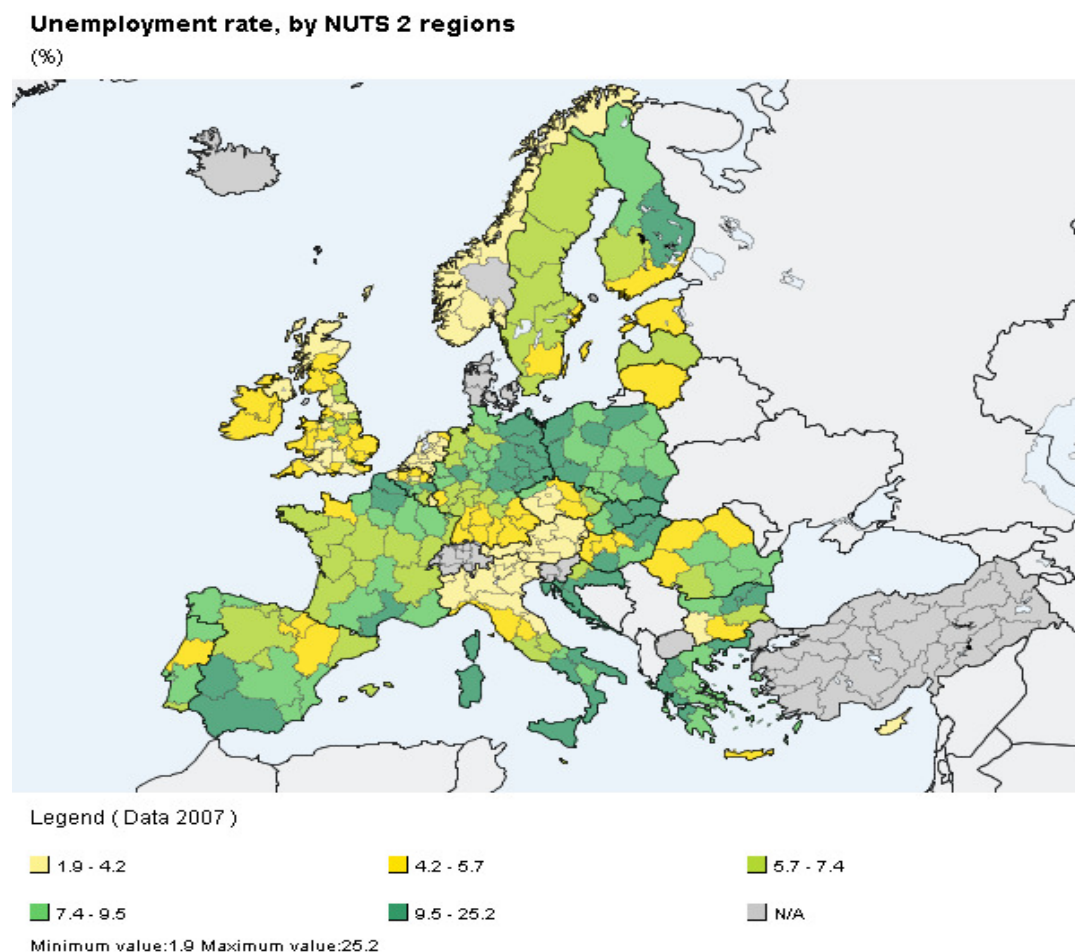
Antes de avançar na discussão, cite-se um dado adicional sobre a distribuição regional do desemprego para ajudar na contextualização da discussão. O mapa 3.1 mostra as regiões intranacionais²⁷⁴ classificadas pela taxa de desemprego. Quanto mais escura a cor, mais alta a taxa de desemprego. No gráfico, chama atenção a heterogeneidade regional na grande maioria dos Estados-Membros da União Europeia e as duas regiões geográficas com baixas taxas de desemprego nos Estados Benelux e do norte da Itália à antiga Tchecoslováquia. Nítida também é a ‘divisão’ existente na Alemanha, onde o lado oriental exibe taxas de desemprego marcadamente mais altas do que a parte ocidental, um exemplo para os problemas enfrentados pelas economias em transição.

A coesão social, objetivo defendido pela União Europeia, é medida pela desigualdade de renda e pela distribuição regional das taxas de emprego e de desemprego. Quanto mais desigual for a distribuição da renda e das oportunidades para se inserir satisfatoriamente no mercado de trabalho, maior a probabilidade de conflitos e menor o espaço de manobra para ações políticas. Essa preocupação com a coesão social é um claro indício da presença de elementos ligados ao conceito de Estados de Bem Estar Social. Essa coesão entrou na arena europeia, como indicador a

²⁷³ Para as siglas, ver página xxiv

²⁷⁴ Ver nota de rodapé nº 29.

ser sistematicamente avaliado, com a Estratégia de Lisboa. Contudo, como avalia a ETUI (2009), é um indicador quase caído no esquecimento.



Mapa 3.1.: União Europeia - Taxas de Desemprego por regiões – 2007 fonte: Eurostat

3.2. Os Empregos

3.2.1. A Taxa de Emprego

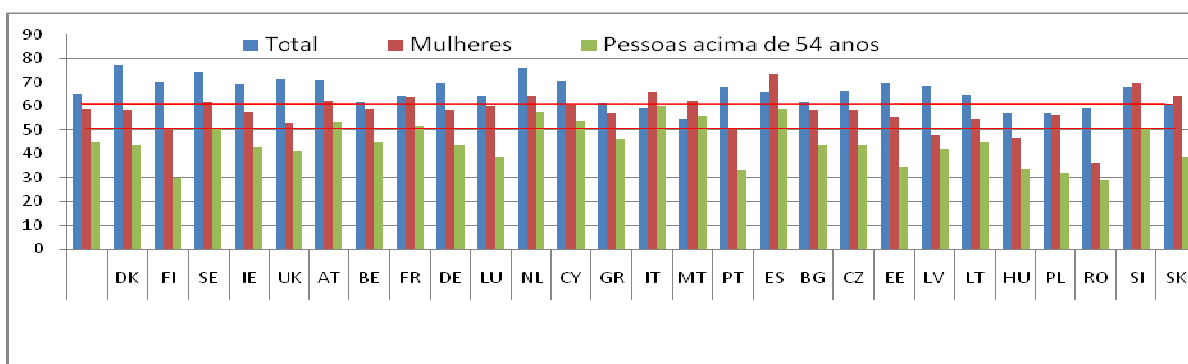
As Estratégias Europeias para o Emprego contêm poucos indicadores quantitativos. Um deles refere-se à taxa de emprego, que mede o percentual de pessoas empregadas entre 15 e 64 anos em relação ao total das pessoas com a mesma idade²⁷⁵. Os dados da taxa de emprego do

²⁷⁵ A Taxa de Emprego é a relação entre o número de pessoas empregadas e o número de pessoas que compõem a PIA, ou seja, pessoas de 15 a 64 anos empregadas/ Total de pessoas de 15 a 64anos. Ela é uma taxa de ocupação ampliada, sendo a Taxa de Ocupação a relação entre pessoas empregadas e a PEA.

Eurostat provêm da *European Labour Force Survey*, que considera empregada a pessoa que tivesse exercido qualquer trabalho pago ou com o objetivo de auferir lucro por pelo menos uma hora na semana do levantamento, ou, se não estivesse trabalhando, já tivera um emprego e estava temporariamente afastado do exercício dele. Os dados nacionais são harmonizados conforme este conceito de emprego e, conseqüentemente, de desemprego. O conceito é bastante amplo, tendendo a superestimar o emprego e subestimar o desemprego. Contudo, são estes os dados acessíveis mais completos e precisos para fazer comparações na União Europeia.

O gráfico 3.19 mostra as taxas de emprego nos Estados-Membros da União Europeia e evidencia as metas postas - 70% para as pessoas em idade ativa, 60% para as mulheres²⁷⁶ e 50% para as pessoas acima de 54 anos. No interior da União, entretanto, a situação é heterogênea, ficando visível a baixa quase generalizada no leste europeu. Interessante também é o fato dos países de matriz bismarckiana estarem próximos das metas, com exceção da referente às pessoas mais velhas. Neste particular se refletem, provavelmente, os programas de aposentadoria precoce dos anos 1990. Esta taxa, a das pessoas acima de 54 anos, é mais expressiva nos países do sul. Seria interessante verificar a situação das aposentadorias nesta região.

Gráfico 3.19 EU – 27 – Estados-Membros - Taxa de Emprego Total, por gênero e das pessoas acima de 54 anos- 2007²⁷⁷



Fonte: Eurostat – elaboração própria

O envelhecimento das sociedades europeias ocupa destaque na discussão das políticas e estratégias, mas opta-se aqui por somente mencionar o tema. O que intriga na taxa de emprego de pessoas mais velhas é o fato de haver uma diferença muito acentuada entre as taxas de emprego totais e desta faixa de idade, 20% na média europeia, como mostra a tabela 3.1

²⁷⁶ O objetivo de 70% só pode ser alcançado se a participação dos homens compensar a diferença. Assim, na distribuição “ideal” a força de trabalho total será composta por 57% de homens e 43 % de mulheres.

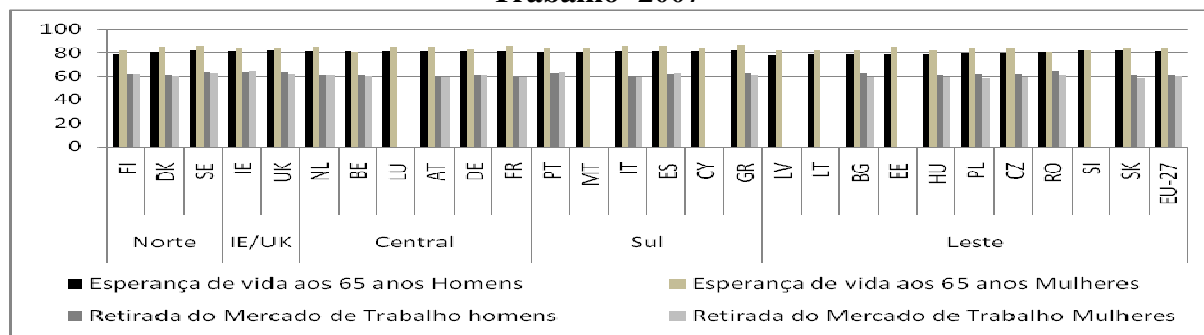
²⁷⁷ Para as siglas, ver página xxiv. A Tabela com os dados encontra-se nos Apêndices H a J.

Tabela 3.1. EU-27 - Taxa de Emprego por gênero e idade – 2007

Idade	Total	Homens	Mulheres
15 - 64 anos	65,4	72,5	58,6
55 - 64 anos	44,7	53,9	36

Fonte: Eurostat – elaboração própria

Entende-se melhor esse dado quando se leva em consideração a idade real de retirada do mercado de trabalho, um dado contido no gráfico 3.20. Acrescenta-se o dado da esperança de vida das pessoas com 65 anos para ponderar este dado, devido à ênfase dada nos documentos ao envelhecimento ativo.

Gráfico 3.20: EU 27 - Esperança de vida aos 65 anos e Idade de Retirada do Mercado de Trabalho- 2007²⁷⁸

fonte: Eurostat – elaboração própria

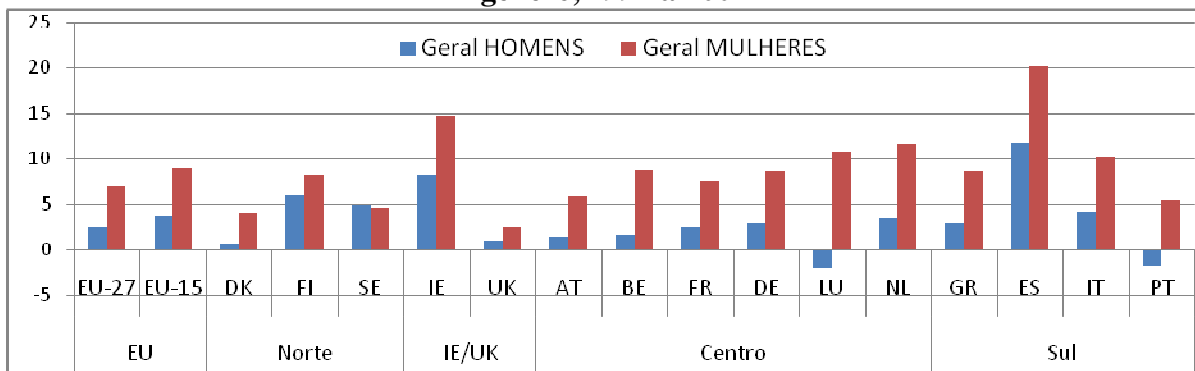
Para aumentar o contingente de pessoas acima de 54 anos na PIA, seria necessário que o sistema produtivo propiciasse condições adequadas a este grupo, e que as condições de trabalho durante a vida laboral não levassem à exaustão física ou à obsolescência das qualificações antes do tempo. Se as pessoas optam, de maneira generalizada, por se retirarem antecipadamente do mercado de trabalho, pode-se supor que a situação nesse mercado não esteja favorável ao ‘envelhecimento ativo’. Quer dizer, não basta reduzir os programas de aposentadoria precoce para aumentar a taxa de emprego deste grupo.

Os próximos gráficos mostram a diferença entre as taxas de emprego no período de 1997 a 2007²⁷⁹. O gráfico 3.21 refere-se à taxa geral.

²⁷⁸ Para as siglas, ver página xxiv.

²⁷⁹ As tabelas referentes a estes gráficos encontram-se no apêndice J.

Gráfico 3.21: EU-15 – Estados-Membros – aumento da Taxa de Emprego, por gênero, 1997 a 2007²⁸⁰



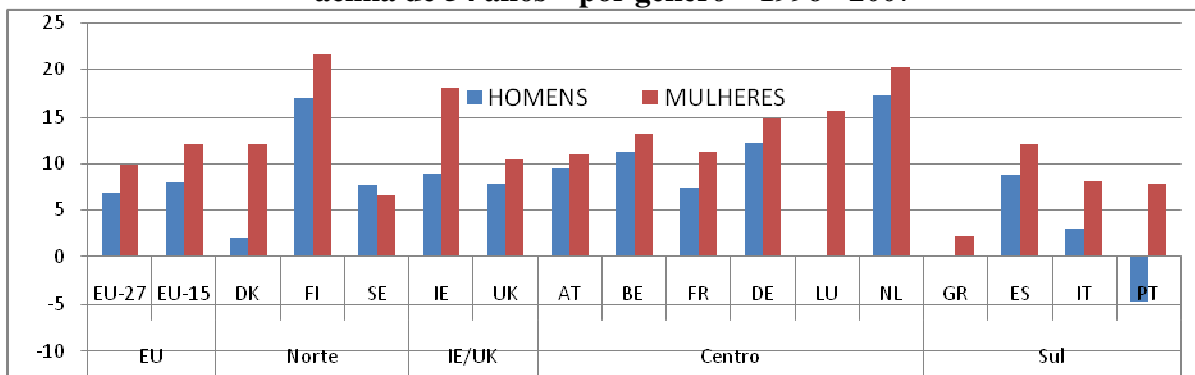
Fonte: Eurostat – elaboração própria

O aumento geral da taxa de emprego na média da EU-15 é de 6,7 pontos percentuais entre 1997 e 2007, isto é, em 11 anos. O aumento é considerável, porque se trata de incorporar mais pessoas ativamente no mercado de trabalho, o que ocorreu via aumento da oferta de emprego, pois tanto a PEA aumentou quanto o desemprego recuou.

Variaram positivamente as taxas de ambos os sexos, com destaque para as mulheres, cuja participação em 2007 é significativamente maior. A magnitude do que ocorreu na Itália e na Espanha tem feições de mudanças estruturais, porque incorporar um quinto a mais de força de trabalho feminina exige uma organização social diferente²⁸¹.

O gráfico 3.22 contempla a população acima de 54 anos.

Gráfico 3.22: EU -15 – Estados-Membros – aumento da Taxa de Emprego das pessoas acima de 54 anos – por gênero – 1996 - 2007²⁸²



Fonte: Eurostat – elaboração própria

²⁸⁰ Para as siglas, ver página xxiv.

²⁸¹ Ver a respeito uma discussão em Offe (1994).

²⁸² Ver a Tabela no Apêndice I.

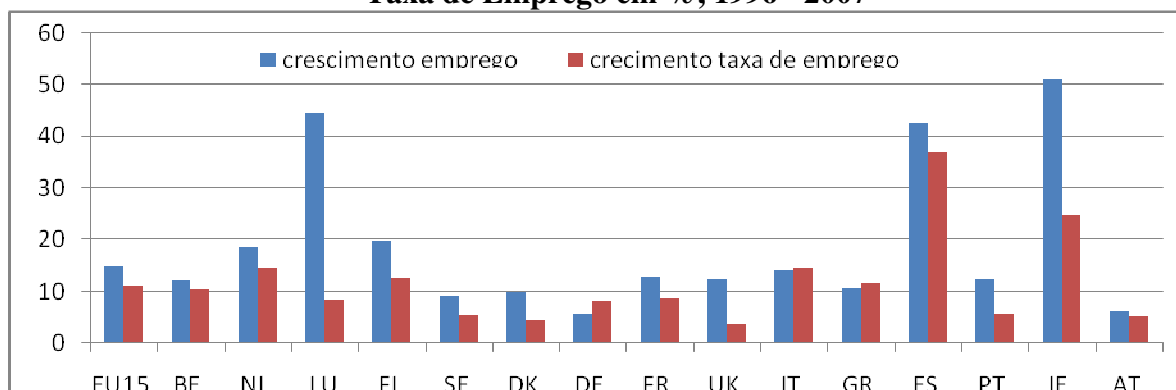
A variação na taxa de emprego de pessoas com idade mais avançada impressiona. Na média da EU-15, ela aumentou 10,2 pontos percentuais, pela maior participação tanto das mulheres quanto dos homens desta faixa etária no mercado de trabalho. A menor mudança ocorreu nos países meridionais, onde as taxas de emprego nesta faixa etária já são mais elevadas. Há alguns Estados onde ocorreram grandes mudanças, como, por exemplo, na Finlândia.

Mesmo tendo em vista esta dinâmica inegável, ficam algumas perguntas: O ritmo será mantido? Face ao persistente desemprego, onde serão gerados os postos de trabalho para absorver o aumento da PEA? Os empregos terão qualidade, e o mercado de trabalho proverá a estrutura necessária ao “envelhecimento ativo”? Colocam-se estas perguntas para ponderar o debate, pois objetivar a inclusão de mais pessoas no mercado de trabalho, na magnitude proposta, implica a necessidade de reestruturá-lo profundamente, com todas as consequências para a organização social. E não basta criar empregos, já que os mesmos precisam acompanhar as condições humanas, o que o *life cycle approach* da EEE e da Estratégia de Lisboa procura levar em consideração. A proposta da Flexicurity, contudo, supõe pessoas jovens e capazes de promover sua adaptação ao mercado de trabalho por meio de um constante treinamento e de constante mudança, como atletas profissionais. Mas, também atletas profissionais procuram caminhos menos extenuantes, bem antes dos 40 anos. O *life cycle approach* diz respeito ao planejamento familiar, mas atende pouco à realidade física e psicológica das pessoas, ou seja, às condições inerentes ao ser humano.

Assim, tanto os Estados-Membros quanto a União estão longe das metas postas, mas a dinâmica aponta na direção proposta pelas orientações europeias. Por hora, parece que estas metas não dizem muito respeito às realidades nacionais e, como constatou Seifert (2006), os mercados de trabalho teimam em não se adaptar à teoria. No entanto, a ETUI avalia (2009) que as metas europeias são objetivos a serem alcançados em nível europeu, atuando também como sinalizadores para as políticas nacionais, como políticas normativas que visam criar realidade.

O gráfico 3.23 contém um dado para ponderar a discussão sobre a taxa de emprego, ao relacionar a magnitude do aumento desta taxa com a variação no estoque de empregos.

Gráfico 3.23 EU – 15 – Estado-Membros - Crescimento dos Empregos e crescimento da Taxa de Emprego em %, 1996 - 2007²⁸³



Fonte: Eurostat – elaboração própria

O raciocínio é o seguinte: se não se criam empregos, pelo menos na mesma magnitude do aumento da taxa de emprego, gera-se maior concorrência no mercado de trabalho, e a falta de postos de trabalho terá que ser compensada pela distribuição dos empregos existentes entre mais pessoas. Isto é, a princípio, neutro, mas seu efeito real depende do aumento ou não²⁸⁴ da massa dos salários. Como será visto mais adiante, e como pode ser verificado em ETUI (2009), houve uma piora na distribuição da renda do salário. A insuficiência de renda deve ser o maior obstáculo à aceitação de empregos parciais, mesmo que a possibilidade de trabalhar menos horas seja atrativa para conciliar o trabalho com obrigações familiares e preferências pessoais, como sugerem as orientações europeias referentes ao *life cycle approach*.

Entre 1996 e 2007, os Estados-Membros da EU- 15 acumularam um crescimento de empregos de 14,8 %, enquanto o crescimento da taxa de emprego somou 11,1%²⁸⁵. Isto quer dizer que o estoque de empregos cresceu mais do que a taxa de emprego. Significa, também, que a taxa de desemprego diminuiu e/ou a PEA aumentou. Onde a taxa de emprego cresceu tanto ou mais do que a taxa de criação de empregos, houve uma pressão sobre o mercado de trabalho e o aumento do número de empregos mostrou-se insuficiente. dever-se-ia verificar, pois, em que medida os empregos criados inseriram pessoas que antes estavam inativas no mercado de trabalho e o quanto eram capazes de inserir as pessoas desempregadas. Pode-se supor que os novos empregos encerrem a oportunidade de introduzir novas condições no mercado de trabalho, e os dados sobre a qualidade dos empregos criados apontam nesta direção. Neste caso, pessoas

²⁸³ Para as siglas, ver página xxiv

²⁸⁴ Vede uma discussão a respeito em Offe (1994) ou Freyssinet (2004)

²⁸⁵ Tendo 1996 como base = 100.

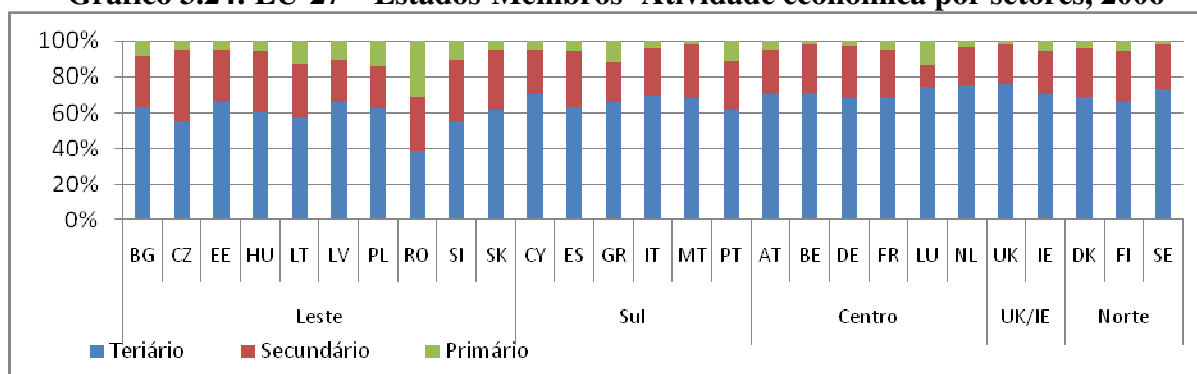
tidas como estáveis enfrentarão dificuldades de encontrar empregos nestas mesmas condições, o que leva a um processo chamado por Castell (1999) de desestabilização dos estáveis. Este é um ponto a se levar em consideração, pois, mesmo que o mercado de trabalho europeu seja ainda relativamente estável, com postos de trabalho “bons”, renda, condições de trabalho e proteção social adequados, podem-se observar mecanismos que minam este *status quo*, pois o que está sendo criado parece atender pouco estes critérios.

3.2.2. Os Empregos na Estrutura Produtiva

A discussão anterior leva à necessidade de contextualizá-la na estrutura econômica. Os próximos dois gráficos procuram mostrar onde os empregos se encontram na estrutura econômica e qual a dinâmica da transformação, origem do imperativo à adaptabilidade de empresas e pessoas.

O gráfico 3.24 exibe a predominância do setor de serviços²⁸⁶ em todas as economias nacionais que fazem parte da União Europeia²⁸⁷.

Gráfico 3.24: EU-27 – Estados-Membros- Atividade econômica por setores, 2006²⁸⁸



Fonte: ILO – KILM – elaboração própria

²⁸⁶ O setor de serviços inclui a contagem dos postos de trabalho nos segmentos comércio atacadista e varejista; consertos de veículos e outros, Setor hoteleiro e de restauração, Transporte, armazenamento e comunicação, Intermediação financeira, Setor imobiliário, Administração pública, defesa e seguridade social obrigatória, Educação, Saúde e Assistência Social, Outras atividades comunitárias, sociais e de serviços pessoais, Empregados domésticos, Organizações extra-territoriais

²⁸⁷ O setor agrícola tem peso importante na estrutura econômica somente na Romênia, absorvendo naquele país 31,5%, e um peso relativo em torno de 11% em mais sete países. Nos outros países, agricultura e mineração dão trabalho, em média, a cinco por cento da força de trabalho.

²⁸⁸ Para as siglas, vede página xxiv

O setor industrial²⁸⁹ responde, na média europeia, por 27% dos postos de trabalho. Somente em dois países do leste europeu este valor chega a ser significativamente maior, com 38%²⁹⁰. Entre os “Quatro Grandes”, os valores são os seguintes: a Itália emprega 30,1% da sua força de trabalho no setor secundário: a Alemanha, 29,5%; a França, 24,2%, e o Reino Unido, 21,7%. Isto não deixa de mostrar um quadro diversificado, ficando também visível a distribuição geográfica do setor industrial, com seu peso maior nas regiões sul e leste. Este é um dado importante para a avaliação do “*Standard Employment Relationship*”, ligado ao setor industrial tradicional, a partir do qual se criou a ‘cidadania industrial’.

A distribuição de empregos, nos três segmentos do setor industrial, é a seguinte: do total de 57.998.900 milhões de empregos neste setor, 67,5% estão no setor industrial, 29,1% na construção civil e 3,4% no setor de fornecimento de energia, água e gás. Estes são os valores da média europeia, sendo os valores dos quatro grandes bem semelhantes²⁹¹. Agrupando-se os valores, cristalizam-se, novamente, as quatro grandes regiões discutidas anteriormente, como pode ser verificado na tabela 3.2 agrupamento.

Os Estados Benelux²⁹² e Escandinavos são os mais ‘pós-industrializadas’. Vê-se, também, como a estrutura econômica assemelha-se mais entre os Estados meridionais e os NMS, e entre os quatro grandes e os Estados Benelux²⁹³. Uma discussão que será aqui somente mencionada refere-se à diferença entre as características dos empregos nestes setores²⁹⁴.

²⁸⁹ Ele compreende a indústria propriamente dita, a construção civil e o produção e distribuição de água, gás e energia

²⁹⁰ Na República Checa e na Eslováquia.

²⁹¹ Indústria: 69,4%; construção civil: 27,7%; fornecimento de energia, água e gás: 2,8%.

²⁹² Bélgica, Neerlândia (Países Baixos) e Luxemburgo.

²⁹³ Seria interessante se fazer uma análise do conteúdo industrial, para verificar o quanto o mesmo se aproxima do “*High Road*” das atividades baseadas na inovação constante e qual a dinâmica regional no interior dos Estados. Ver a este respeito uma discussão de Streeck (2000) sobre as regiões como *loci* da competitividade e do surgimento de novos padrões de proteção social. Ainda, para recuperar e manter a competitividade da região, seria necessário acompanhar e guiar esta transformação cuidadosamente Ver a respeito também em Freyssinet (2004) e Streeck (2000).

²⁹⁴ Ver, por exemplo, discussões em Flecker (2007), Seifert (2006) ou Tidow (1999) sobre a manutenção de relações de trabalho fortes no setor secundário e sua precarização no setor terciário.

Tabela 3.2: EU-27 - Empregos por Setores - 2006 (em % do total)²⁹⁵

Região	Agricultura, Mineração	Indústria	Serviços	Total
Benelux e Escandinavos	4,6	20,7	74,7	100,0
Os quatro grandes (DE,FR, IT, UK)	3,2	26,4	70,4	100,0
Meridionais (ES, GR, PT)	9,8	27,0	63,1	100,0
NMS	10,0	30,0	60,0	100,0

Fonte: ILO - KILM - elaboração própria

Um dado a respeito da transformação das sociedades industriais em direção a sociedades de serviços ou pós-industriais está contido no gráfico 3.25, que mostra a reestruturação produtiva ainda em curso²⁹⁶. É certo que numa economia dinâmica toda estrutura produtiva está em constante movimento, mas migrar o centro gravitacional das economias, como os documentos oficiais o sugerem, significa reestruturar toda a sociedade²⁹⁷. Fica evidente que os novos empregos foram gerados, integralmente, no setor de serviços, mas seria necessária uma análise mais criteriosa para fazer afirmações quanto à qualidade e às condições desses empregos. Grosso modo, pode-se dizer que os postos de trabalho neste setor tendem a diferir do chamado ‘*Standard Employment Relationship*’²⁹⁸, um efeito politicamente sustentado, como mostram os documentos da União Europeia, especialmente no tocante à *Flexicurity*²⁹⁹.

²⁹⁵ Para as siglas, ver página xxiv.

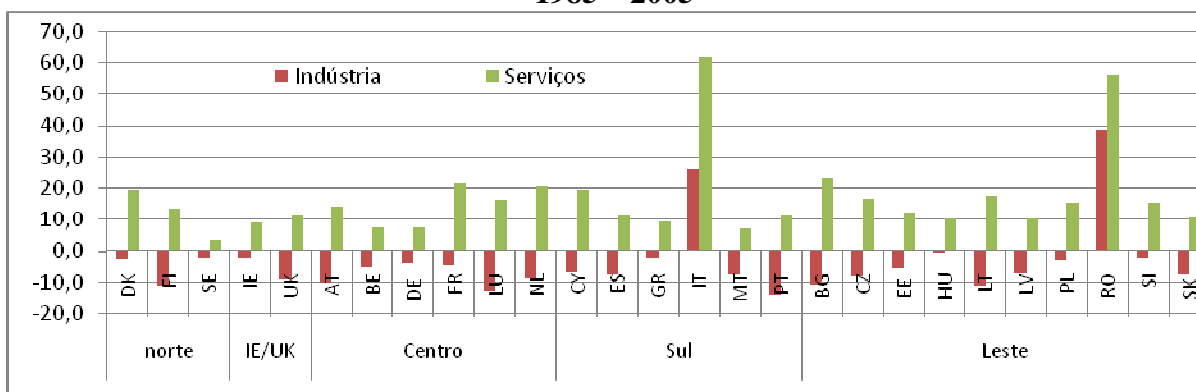
²⁹⁶ A este respeito, há somente como indicar a discussão sobre o significado do setor de serviços. Este setor, muito heterogêneo na sua estrutura, engloba desde os serviços à indústria – que, na verdade, fazem parte dela – até os serviços pessoais. Huws (2001) discute a inadequação da expressão setor de serviços ou terciário e mostra, especialmente, a ligação entre serviços tidos como não materiais e produção material. Gorz (2005) discute a transformação do trabalho neste novo ambiente; em Kohn (2004); encontra-se uma abordagem teórica sobre o setor de serviços.

²⁹⁷ Para ponderar este gráfico, seria necessário compará-lo com os dados da contribuição dos setores com o GDP, para perceber o quanto a estrutura econômica tem mudado, ligando esta avaliação a análise das mudanças no uso da mão de obra. A crítica ao “*jobless growth*” diz respeito ao fenômeno da recuperação econômica sem recuperação do mercado de trabalho ou, mais ainda, às custas da força de trabalho.

²⁹⁸ Ver definição na página 7

²⁹⁹ Confira no capítulo 2.

Gráfico 3.25: EU-15 Variação do estoque de empregos no setor secundário e terciário – 1985 – 2005³⁰⁰



Fonte: Eurostat - elaboração própria

Nota-se que o setor de serviços recebe grande atenção nas estratégias de criação de empregos. Freyssinet (2004) e Offe (1994) discutem a ambiguidade disso, e Castel (1999) analisa os novos empregos precários como expressão da crise da sociedade salarial. Em Gorz (2005), pode se perceber como seriam estes empregos sob o viés da “economia imaterial”, e em Sennet (2005), sob o viés da flexibilidade. A crítica refere-se resumidamente à tendência destas estratégias de criar empregos fora da estrutura econômica produtiva principal, ou seja, em nichos econômicos, embasada na ideia de que a força de trabalho possa ser capaz de criar seus próprios empregos e, conseqüentemente, de que o indivíduo tenha que se gerir como empresário de si mesmo, como capital humano que representa. Nesta visão, levada ao extremo, a pessoa não é somente responsável por manter constantemente sua adaptabilidade e empregabilidade, mas também pela existência do seu posto de trabalho.

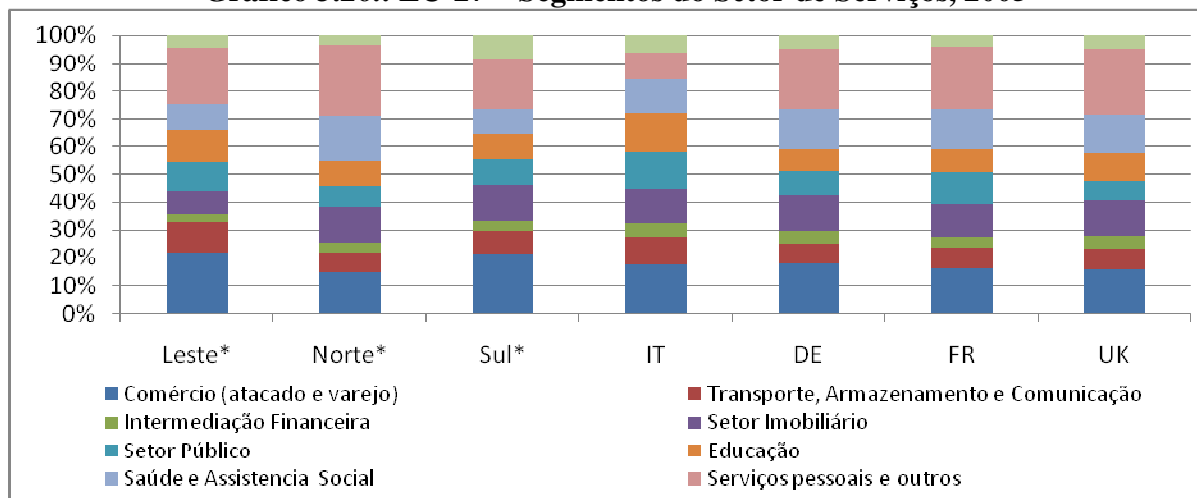
Sem aprofundar o tema, propõe-se apenas mostrar os dados gerais que ajudam a contextualizar essa discussão. O gráfico 3.26 mostra os segmentos do setor terciário nos Estados-Membros da União. Os países com distribuição semelhante foram agrupados por região geográfica³⁰¹. Chama a atenção o grande contingente de pessoas empregadas em serviços pessoais e comunitários em todas as regiões. No leste e sul europeu o comércio emprega significativamente mais pessoas do que nas outras regiões, e os dois segmentos principais de serviços prestados ao indivíduo ganham peso nas sociedades mais ricas. Nestes, serviços pessoais

³⁰⁰ Para as siglas, ver página xxiv

³⁰¹ O total dos empregos no setor terciário está assim distribuído nas regiões: Leste – 16,3%, Sul – 23,4%, DE – 18,3%, FR – 13,1%, UK – 16,3%, Norte – 12,6%.

e aqueles ligados à saúde respondem por 28,4% dos empregos nos Estados- Membros do leste e sul europeu, por 36,9% na Europa Central³⁰² e no Reino Unido e por 42% nos Estados nórdicos.

Gráfico 3.26.: EU-27 – Segmentos do Setor de Serviços, 2005³⁰³



* “Norte”: FI, SE, DK, BE, NL, LU ; “Sul” = ES, GR, PT, IT; “Leste”: HU, EE, LT, LV, BG, SK, SI, PL, RO, Fonte : KILM– elaboração própria

Voltando à questão do emprego, quais empregos foram criados? Para responder a esta questão, são necessárias duas informações. A primeira foi respondida acima: A segunda é, quais são as ocupações nestes empregos? O gráfico 3.27 mostra o peso das grandes categorias ocupacionais³⁰⁴ da Europa dos 15. Por causa da similariedade dos dados agruparam-se alguns países do sul da Europa.

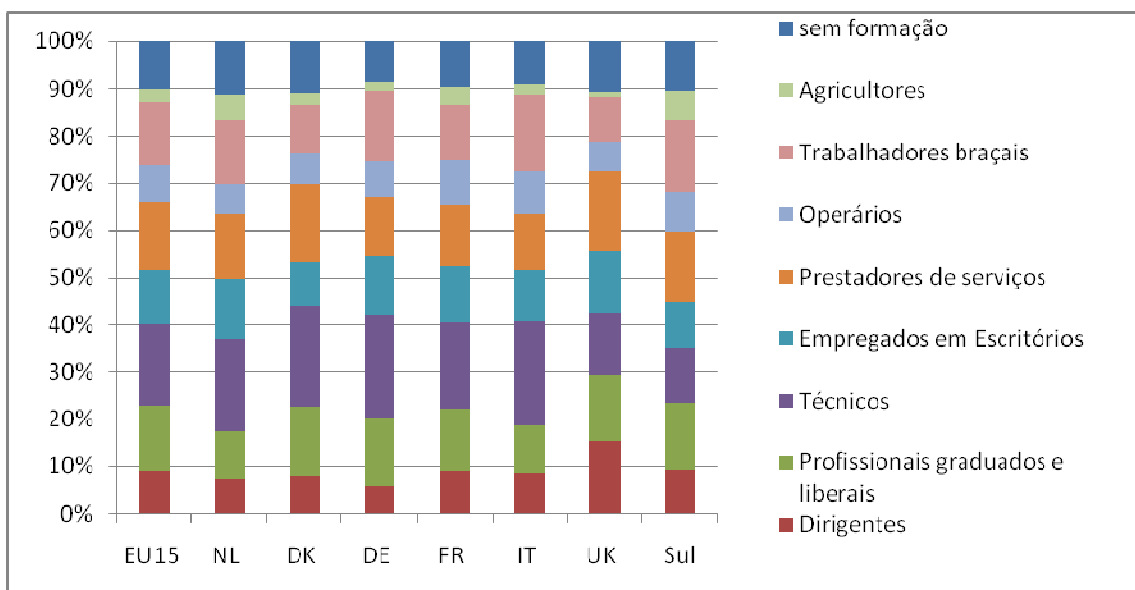
Estes dados deixam perceber algo que está inserido na discussão sobre a economia baseada no conhecimento, ou seja, o peso das ocupações classificadas como qualificadas - técnicos, profissionais graduados e profissionais liberais e dirigentes - é expressivo em todos os Estados da União Europeia, com desvantagem para o sul. Ligam-se a estas, ainda, as ocupações de colarinho branco, isto é, responsáveis pela produção, coleta, distribuição e armazenamento de informações - os manipuladores de símbolos -, como diz Reich (Reich, 1994). Dentro do grupo dos prestadores de serviços encontrar-se-iam os “capitalistas de si mesmo” de Gorz (2005), nos quais a sociedade de conhecimento se basearia. Esta distinção até faz sentido, ao se observar o grupo realmente pequeno de ocupações de colarinho azul³⁰⁵.

³⁰² Alemanha e França.

³⁰³ Ver as siglas na página xxiv

³⁰⁴ A Labour Force Survey classifica as profissões segundo a *International Standard Classification of Occupations* de 1988 (ISCO88). Ver a lista completa das profissões em www.ec.europa.eu/eurostat.

³⁰⁵ Ver em Hoogengoom, Trommel e Bannik (2007) uma discussão sobre este conceito e, embutida nela, a distribuição global das atividades produtivas. Em Pochmann (2002), encontra-se outra discussão sobre a distribuição

Gráfico 3.27: Eu-15 – Empregos por ocupação - 2006³⁰⁶

* Sul= IT, GR, PT,

Fonte: KILM – elaboração própria

As ocupações de colarinho branco, mesmo que passadas pelo processo da padronização, seriam as principais produtoras de mais valia no sistema, levando alguns pensadores a falarem de economias imateriais³⁰⁷. Os prestadores de serviços, que incluem também comerciantes e vendedores, seriam o elo entre a produção material e imaterial e o consumidor destes produtos, tornando-se tão importante quanto o próprio produto, peça do objeto ou serviço produzido para atender a demandas sempre mais sofisticadas e específicas (Gorz 2005)³⁰⁸.

E este fato deve ser reconhecível nos novos empregos criados e na dinâmica da transformação. Por isso compara o gráfico 3.28 o peso das grandes categorias ocupacionais nos anos de 1996 e 2006. Na média europeia são justamente as ocupações técnicas, assim como as profissões graduadas e liberais e as posições de dirigentes, que mais cresceram, seguidas por prestadores de serviços e, curiosamente, por aquelas ocupações sem exigência de formação profissional. Em baixa estão as ocupações ligadas ao escritório, o que pode facilmente ser

global das ocupações. Esse autor mostra também como a divisão internacional do trabalho tende, novamente, a separar geograficamente essa concepção nos países centrais e na periferia do sistema produtivo global. Ver em Valenduc (2007) uma discussão acerca da mudança das identidades laborais e ocupacionais à luz do conceito da sociedade do conhecimento. Ver em Huws (2001) uma ponderação crítica sobre a alegada imaterialidade das economias baseadas no conhecimento.

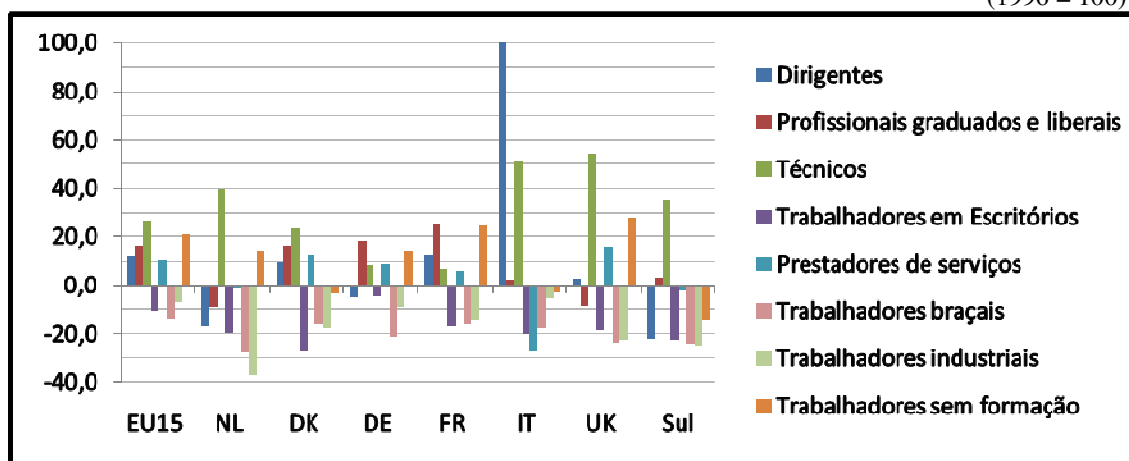
³⁰⁶ Para as siglas, ver página xxiv

³⁰⁷ Ver uma discussão a respeito das ocupações na sociedade de conhecimento em Huws e Ramioul (2007). Huws mostra como cada atividade econômica, até a mais imaterial e intelectual, está na sua raiz ligada à produção de um bem ou serviço concreto.

³⁰⁸ Ver esta discussão, especialmente, em Gorz (2005).

explicado pelo avanço das tecnologias de comunicação e transporte, que têm um efeito desempregador neste segmento. Em baixa estão também ocupações braçais e industriais, congruente com os dados encontrados sobre os setores na economia. O processo é bastante diferenciado nas economias nacionais, reforçando a heterogeneidade já discutida sob vários ângulos. Fato interessante é o crescimento das ocupações técnicas em todas as economias e, onde não é o caso, das ocupações ligadas à formação universitária.

Gráfico 3.28: EU – 15 – Setor de Serviços: ocupações em alta e baixa - 1996 – 2006³⁰⁹
(1996 = 100)



Fonte: KILM – elaboração própria

A partir do discutido anteriormente e levando-se em consideração a precarização no mercado de trabalho, há de se concluir que, mesmo sem uma avaliação mais aprofundada, a precarização é percebida em todos os empregos gerados, portanto também nos empregos qualificados. Os indicadores vão nesta direção, e seria interessante investigar o grau da desestabilização dos estáveis.

Outro ponto é o aumento dos empregos que não exigem formação. Instigante o forte aumento dos trabalhadores sem formação, inclusive nos Estados meridionais, onde este contingente já é grande. Seria necessário investigar qual o conteúdo do trabalho “sem formação”, e em que segmento da economia ele mais aparece. Em Castel (1999) e Freyssinet (2004) encontra-se uma discussão sobre o problema do desemprego jovem e a inserção precária dos jovens no mercado de trabalho através de empregos que não exigem formação. Neste aspecto particular existe uma possibilidade interessante de investigação: quanto maior a precariedade das relações de trabalho, maior a rotatividade. Ressalte-se que a *Flexicurity* afirma justamente o

³⁰⁹ Para as siglas, ver página xxiv. A tabela com os dados encontra-se no apêndice G.

contrário, ou seja, que a mudança frequente de emprego é um meio para o indivíduo promover sua ascensão laboral e social. Sem aprofundar neste momento, aparece novamente a questão da política normativa, contraditória à realidade factual, como será mostrado um pouco mais adiante.

O que foi discutido sobre a qualificação profissional remete às oportunidades reais de ocupação³¹⁰. Pode-se dizer que o status ocupacional é dividido entre assalariados e autônomos³¹¹. Os autônomos, a rigor, não se encontrariam no mercado de trabalho, pois sua atividade é regida pela lógica empresarial (Offe, 1994). E assim ela é também entendida pelos documentos oficiais da União Europeia. Estes afirmam que o trabalho autônomo deveria se tornar opção para todos e propõem medidas para facilitar a abertura de miniempresas³¹², o que é resumido na palavra-chave empreendedorismo³¹³. A formalização de atividades autogestadas vai a duas direções: incentivar pessoas precariamente assalariadas a procurar outras opções de trabalho e renda e, notadamente nos países do leste europeu, a formalizar as atividades informais.

Quanto ao empreendedorismo, propagado deste o lançamento da EEE, os dados mostram que o discurso não condiz com a realidade. Pode-se suspeitar que se trate, novamente, de mais uma expressão das políticas normativas, ligadas mais diretamente à demanda das empresas por trabalho e serviços flexíveis e disponíveis. A crítica feita é ao apelo forte à responsabilidade individual de se ajeitar em um contexto de relações sociais mais precarizadas³¹⁴. Os dados mostram que nem a justificativa de ‘libertar’ os indivíduos da tutela do Estado, empregada no discurso liberal, nem a alegação da necessidade de promover espaços para o exercício da liberdade e criatividade individual encontraram muito respaldo nas populações europeias.

³¹⁰ Ver uma discussão sobre a importância da determinação coletiva dos conteúdos da ocupação quanto à criação do status de assalariado em Castel (1999) e Dedecca (1999), e sobre o significado da sua flexibilização/ desregulação em Hymann (2005) e Freyssinet (2006^a).

³¹¹ A subclassificação do grupo dos autônomos é de empregadores-autônomos (que têm auxiliares na execução das tarefas), conta-própria (que trabalham sozinhos), cooperativados e familiares auxiliares.

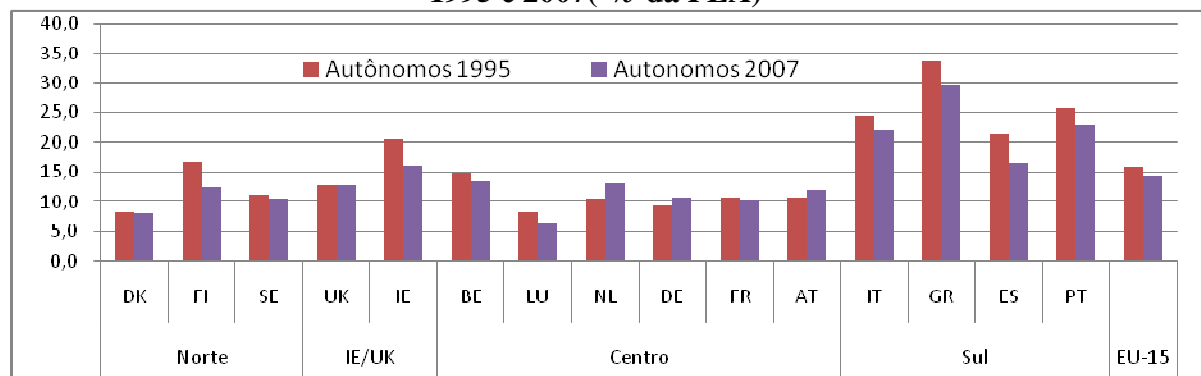
³¹² Na Alemanha, promoveu-se a ‘Ich-AG’ – ‘Eu-S/A’ para incentivar o trabalho autônomo.

³¹³ Foden e Magnusson (1999) analisam o conteúdo desta palavra-chave no contexto da Estratégia Europeia para o Emprego.

³¹⁴ Ver especialmente em Offe onde o indivíduo pode “criar” seu emprego e os condicionantes e limites desta criação. Em Flecker (2007) e Flecker et alii (2007) encontra-se uma discussão sobre o trabalho terceirizado, intermediado, de serviços auxiliares prestados às empresas ou serviços ligados às atividades produtivas, fonte de inúmeras formas de trabalho “autônomo”. Não é sempre claro o que é desemprego disfarçado, trabalho assalariado disfarçado e o que é realmente trabalho independente. Em Offe (1994), encontra-se uma breve discussão sobre o trabalho autônomo na estrutura produtiva pré-industrial, cujos remanescentes – na Alemanha existem ainda mestres, aprendizes e corporações de artífices – servem de matriz para as propostas do trabalho autônomo. Mas, o autor mostra também que as novas atividades autônomas não atendem às características destas atividades, fortemente ligadas à ideia do status social.

Contudo, as diferenças entre cada ‘modelo capitalista’ são marcantes, como mostra o gráfico 3.29.

Gráfico 3.29: EU-15 –Estados-Membros – Variação dos Trabalhadores Autônomos 1995 e 2007(% da PEA)³¹⁵



Fonte: KILM – elaboração própria

As atividades autônomas, na média da EU-15, somam 15%, com tendência decrescente. Nos países do sul, esta modalidade é muito mais comum do que nas outras regiões, e os valores menores encontram-se nos países do centro europeu. À exceção dos neerlandeses, alemães e austríacos, cuja parcela de autônomos aumentou, embora seja ainda pequena, menos cidadãos europeus optaram por atividades autogestadas, com uma redução significativa nos países do sul e também na Finlândia.

Sem informações adicionais, é difícil apreciar estes dados corretamente. Mas, a partir da discussão feita no capítulo anterior, pode-se propor a seguinte leitura: assumir o trabalho autônomo como projeto de vida significa assumir, também, o risco empresarial. Os autônomos são vistos como pessoas com um status distinto dos assalariados e colocados na categoria de pequenos empresários. Nesta condição, julga-se que sejam capazes de obter uma renda suficientemente alta para se manterem e proverem os fundos necessários à segurança contra os riscos sociais, fazendo como que sejam dispensados da contribuição compulsória com a previdência social. A atenção atual volta-se para o fenômeno dos autônomos precarizados, com insuficiência de proteção social e de renda, como discutido por Bonoli (2005). O duplo risco, o risco empresarial e o da insuficiência de proteção social, afasta as pessoas comuns da ‘aventura’ empresarial. Se a segurança da sobrevivência material e social³¹⁶ dos que dependem da sua força de trabalho está ancorada no mercado de trabalho, por que os indivíduos deveriam assumir o

³¹⁵ Para as siglas, ver página xxiv.

³¹⁶ Offe (1994) define meios de subsistência como salário e status.

risco empresarial, dispondo de um pequeno capital, provavelmente muito menos competitivo do que os grandes capitais?

Bem, os dados revelam claramente a preferência das pessoas por empregos assalariados. Se “modernizar os sistemas de proteção social” significar que as pessoas têm que inserir no planejamento de suas vidas o “risco empresarial”, pode-se esperar, provavelmente, mais resistência a estas reformas. Como foi discutido no capítulo anterior com Freyssinet (2004), foi esta resistência o elemento principal que fez com que o tema da segurança social fosse acoplado à pressão por mais flexibilização/ desregulação no mercado de trabalho.

3.3. A Qualidade dos Empregos

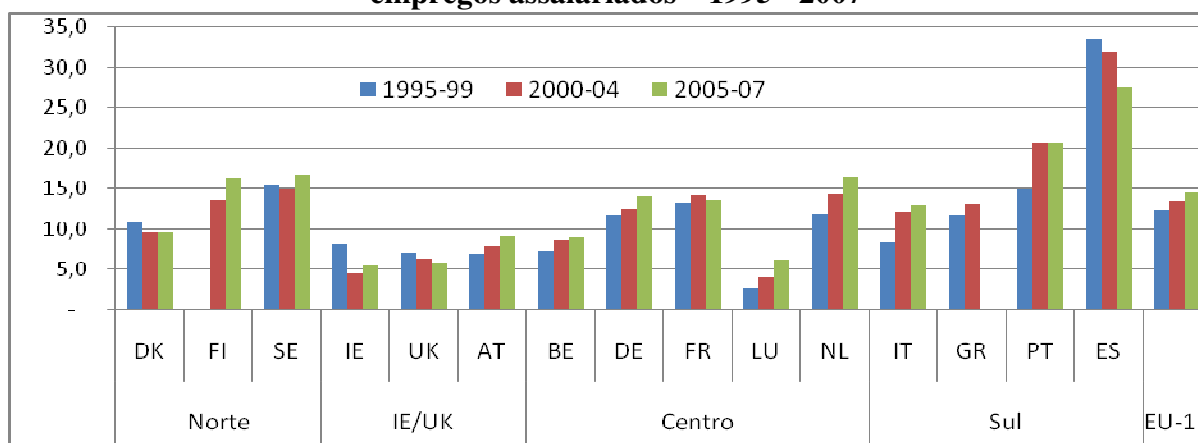
Uma questão discutida intensamente é qual a qualidade dos empregos criados, sobretudo em relação aos empregos chamados atípicos³¹⁷. O projeto da *Flexicurity* procura promover o aprofundamento da flexibilização dos contratos de trabalho e ampliar a diversidade nos quesitos uso, alocação e remuneração do trabalho. Verificam-se, nesta seção, as seguintes variáveis: 1. Empregos com contrato indeterminado ou determinado; 2. Empregos em tempo integral e parcial; 3. Horas habitualmente trabalhadas; 4. Permanência no emprego³¹⁸.

O gráfico 3.30 mostra os resultados da primeira variável, isto é, do aumento dos contratos temporários, seguindo uma tendência clara e quase unânime. Não houve apenas um aumento geral da participação de empregos temporários no total dos empregos; ocorreu, também, uma harmonização dos níveis nacionais. Os dados são agrupados para os anos 1995-99, 2000-04 e 2005-07. Assim, é possível mostrar a tendência e não só resultados finais e iniciais pontuais.

³¹⁷ Leschke e Watt, da ETUI, elaboraram um Indicador da Qualidade de Empregos (2008b), para iniciar uma pesquisa comparativa sobre a evolução da qualidade dos empregos em todos os Estados-Membros da União Europeia. Os primeiros resultados (2008a) mostram a melhora deste índice geral na maior parte dos Estados, com viés para a maior heterogeneidade entre eles. No Anexo A, encontra-se a lista dos indicadores e um resumo da sua composição.

³¹⁸ Fariam ainda parte das variáveis da qualidade dos empregos dados sobre o ambiente de trabalho: a segurança no trabalho (acidentes, doenças laborais) e as condições de trabalho. Mas, como estes não estão diretamente ligados à estrutura do mercado de trabalho, remete-se aqui a Leschke e Watt (2008).

Gráfico 3.30: EU-15 - Percentual de empregos temporários em relação ao total dos empregos assalariados – 1995 - 2007³¹⁹



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Interessante é como este tipo de contrato diminuiu, de um patamar já baixo, no Reino Unido. Este seria um indicador de uma proteção fraca ao emprego. Onde existe facilidade para se admitir e para se demitir, não há necessidade de se determinar o fim dos contratos. Mas, a tendência geral é do aumento desta forma contratual. Seria necessário que se ponderassem os dados do gráfico com informações acerca das leis trabalhistas nos Estados- Membros da União³²⁰.

A próxima variável a ser analisada é a da relação entre empregos em tempo integral e parcial. O emprego em tempo integral é considerado um posto de trabalho com carga horária de 30 horas semanais, ao passo que o em tempo parcial possui carga horária menor do que 30 horas por semana. Não há como diferenciar por Estado-Membro as horas trabalhadas em empregos parciais. Assim, fica difícil comparar os dados diretamente, mas eles oferecem uma base boa base para perceber a dinâmica em curso³²¹, claramente ascendente.

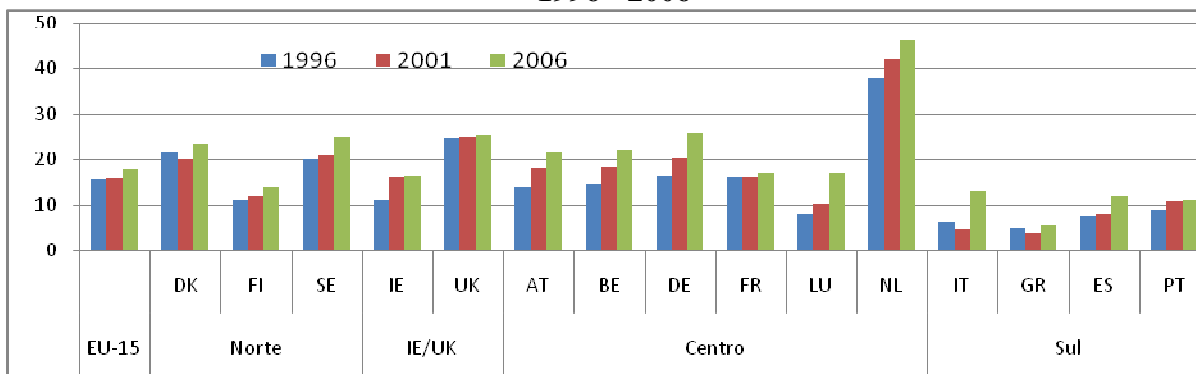
³¹⁹ Para as siglas, ver nota de rodapé nº 20.

³²⁰ Em Hyman (2005), encontra-se uma discussão sobre contrato de trabalho e a tendência à individualização do trabalhador. Importantes, também, seus argumentos a respeito da origem da proteção do trabalho, por leis ou pela negociação. A proteção legal é forte – a *hard Law regulation* –, e a criação de leis de proteção resulta de processos em geral intensivos de disputa social e política. Transformar leis significa fazer uma reavaliação destes processos. No caso da União Europeia, no que diz respeito às poucas leis trabalhistas, esta revisão mostrou-se desfavorável ao trabalho (ETUI, 2009).

³²¹ Na Alemanha foi implantado, com bastante sucesso, um programa de ‘emprego parcial mínimo’, os “Mini-Jobs”, que incentiva as pessoas a trabalharem por um valor fixo (€ 495,00 em 2009), livre de impostos e com contribuições sociais reduzidas, por até 19 horas semanais. O efeito foi devastador sobre a qualidade dos empregos no final da escala salarial.

O gráfico 3.31 evidencia um aumento significativo e contínuo dos empregos parciais em todos os Estados da EU-15, atingindo níveis consideráveis, o que leva a crer numa mudança permanente nas características dos empregos. Destaque é dado aos Países Baixos: quase 45% dos neerlandeses ocupados trabalham em empregos em tempo parcial.

Gráfico 3.31: EU-15 Empregos em tempo parcial - % do total de empregos assalariados - 1996 - 2006³²²



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Esta é uma variável que precisa ser contextualizada, porque a exigência de empregos em tempo parcial faz parte de reivindicações sociais. As orientações europeias para criar contextos nos quais seja mais fácil conciliar o trabalho com exigências familiares e preferências pessoais não são, somente, discurso político. A ‘exigência política’ de maior participação das mulheres no mercado de trabalho corresponde à reivindicação das mulheres por esta participação. A questão não é tanto se empregos parciais são mais ou menos precários. Trata-se, antes disso, de uma discussão sobre como prover a proteção social necessária a esse tipo de emprego, se a renda e a segurança principal dependerem dele. Outra questão é a da inserção diferenciada das mulheres no mercado de trabalho³²³.

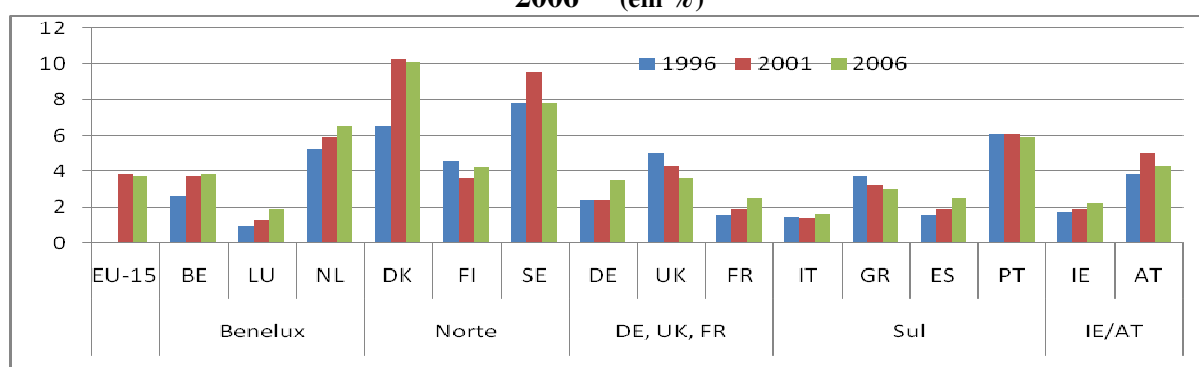
Um fato incontestável é que os empregos em tempo parcial são predominantemente assumidos por mulheres. Em 2007, 81% desses postos de trabalho eram ocupados por mulheres, com uma tendência crescente em comparação com a década anterior. Ligando este dado à elevação da taxa de emprego das mulheres, é lógico que um grande número de empregos gerados é de empregos em tempo parcial. Na contramão andaram a Suécia, a Dinamarca e Portugal, onde a participação feminina neste segmento diminuiu.

³²² Para as siglas, ver página xxiv

³²³ Ver a respeito disso uma discussão de Freyssinet (2004) sobre a posição diferenciada e mais fraca das mulheres no mercado de trabalho, ou em Offe (1994) sobre as desvantagens estratégicas da força de trabalho feminina.

A precariedade de empregos em tempo parcial pode ser ponderada por meio de duas informações adicionais, embasando-se na seguinte lógica: se os ocupantes de postos de trabalho tiverem mais de um emprego ou se desejarem trabalhar em tempo integral, então este emprego parcial não satisfaz suas necessidades. E pode se supor, com certa justiça, que ele não atenda à sua necessidade de renda. O gráfico 3.32 mostra a parcela de pessoas trabalhando em tempo parcial com mais um emprego. Trata-se de uma parcela bastante pequena, de 4% na média europeia.

Gráfico 3.32: EU-15 – Pessoas empregadas em tempo parcial com dois empregos – 1996 - 2006³²⁴ (em %)



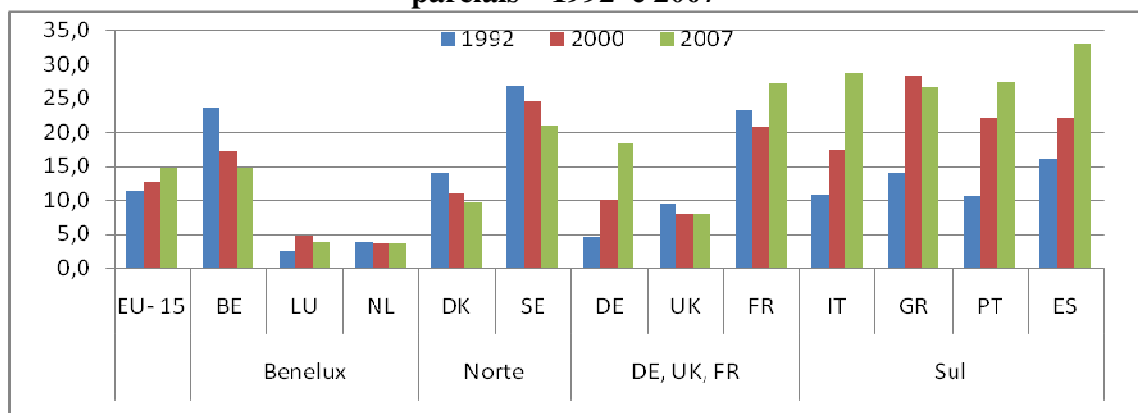
Fonte: Eurostat – elaboração própria

Estes dados levam a crer que empregos em tempo parcial não sejam uma saída penosa para quem não conseguiu se empregar integralmente, e a situação nem piorou nem melhorou, de uma maneira geral. Há, contudo, necessidade de se acompanhar a evolução dos números, porque em 2006 houve um leve aumento em nove dos 15 Estados-Membros, dentre os quais na Alemanha, na França e na Itália. Este viés pode ser testado, perguntando se as pessoas empregadas parcialmente gostariam de ter um emprego em tempo integral. Este dado vem do banco de dados da OCDE e não é integralmente comparável, contudo serve para mostrar uma tendência.

O gráfico 3.33 não deixa dúvidas: aumentou o emprego parcial involuntário. Este dado, na média da EU-15, está em 15%, com tendência a aumentar, no entanto os dados nacionais divergem bastante.

³²⁴ Para as siglas, ver página xxiv.

Gráfico 3.33: EU-15 Percentual de pessoas involuntariamente empregadas em empregos parciais – 1992 e 2007³²⁵



Fonte: OCDE:Stat

Com estes dados não é demais afirmar que, em geral, a rejeição a estes empregos aumentou mais do que seu número, o que representa uma face da precarização.

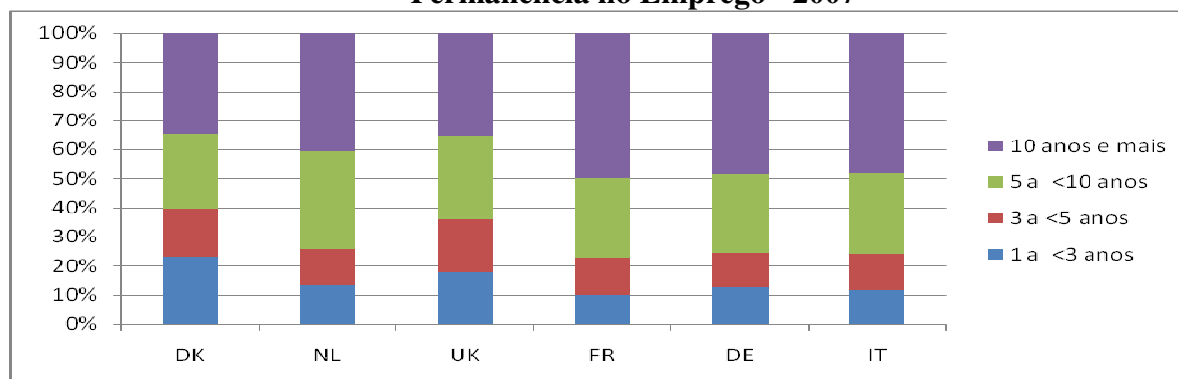
Outro elemento da qualidade dos empregos é a estabilidade. Há um conflito de interesses entre a preferência dos assalariados por estabilidade e a insistência por parte das orientações oficiais na flexibilidade do mercado de trabalho. Os próximos dados procuram avaliar esta questão, mas, como se trata de uma grande quantidade de dados, restringe-se o exercício às quatro economias maiores, aos Países Baixos e à Dinamarca, por seu papel destacado nos dados acima e na discussão da *Flexicurity*.

O gráfico 3.34 mostra o quanto os mercados de trabalho destes seis países são estáveis³²⁶. Tomando como referência a soma das relações de emprego que duram cinco anos e mais, chega-se aos seguintes dados: 46% dos empregos na Dinamarca entram nesta categoria, 54% no Reino Unido, 65% na Alemanha e 67 % na França e na Itália. Este é um dado da preponderância ainda existente da estabilidade no emprego, uma das características centrais da regulação do trabalho em Estados de Bem Estar Social. Nas diferenças, refletem-se os vários modelos destes Estados.

³²⁵ Para as siglas, ver página xxiv

³²⁶ Os dados se referem a pessoas empregadas de 25 a 64 anos.

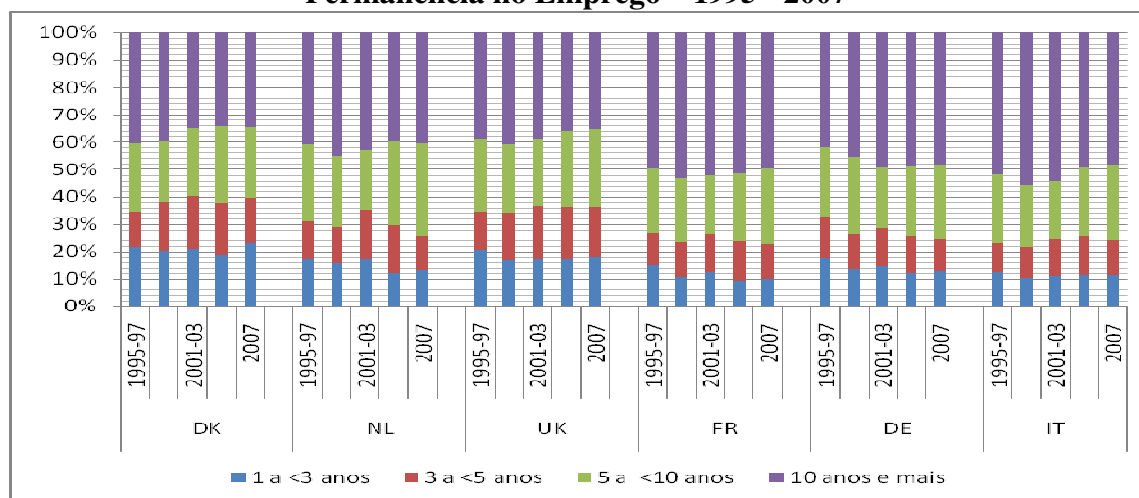
Gráfico 3.34: Dinamarca, Países Baixos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália - Tempo de Permanência no Emprego - 2007



Fonte: OCDE:Stat -elaboração própria

A pergunta seguinte refere-se à dinâmica, retratada no gráfico 3.35. Agruparam-se os anos de 1995 a 2006 em triênios, e as colunas contêm a média de cada intervalo e do ano de 2007. À primeira vista, os dados surpreendem, pois parece que os mercados de trabalho analisados se ‘perpetuam’ ainda mais. Através de uma avaliação mais criteriosa, entretanto, percebe-se que houve um duplo movimento no qual a proporção geral das pessoas empregadas entre um e três anos diminuiu, juntamente com os empregos extremamente estáveis.

Gráfico 3.35: Dinamarca, Países Baixos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália - Permanência no Emprego – 1995 - 2007-



Fonte: OCDE:Stat – elaboração própria

Reforçados foram os grupos cuja relação de emprego dura entre três e dez anos. Este movimento não deixa de representar um passo em direção a uma maior flexibilidade no mercado de trabalho, visto, sobretudo, sob o olhar de que a regulação do trabalho não é conjuntural e de que por ela se criem estruturas sociais. Neste sentido, as variações indicam processos de profundas transformações.

Vale a pena dar uma olhada mais pormenorizada, com a ajuda do quadro 3.1, que resume os movimentos de forma sistematizada. O quadro mostra que só a Dinamarca aumenta o contingente de empregos com permanência entre 1 a 3 anos. Nos outros Estados, este reduz seu peso ou fica igual, como no caso da Itália. Assim, esta categoria perde significativamente peso na composição temporária dos empregos.

Quadro 3.1: Sistematização das Tendências na Permanência no Emprego, 1995 - 2007

Estado	Intervalo				Tendência
	1 a < 3 aos	3 a < 5 anos	5 a < 10 anos	10 anos e mais	
Dinamarca	↑	↑	=	↓↓	Mais flexível
Países Baixos	↓	=	↑↑	↓	?
Reino Unido	↓	↑	=	↓	Mais flexível
França	↓↓	↑	↑	=	Menos flexível
Alemanha	↓↓	=	↑	↑↑	Menos flexível
Itália	=	↑	↑	↓	Mais flexível
Resultado	↓↓	↑	↑	↓	Mais flexível

↑= aumento; ↑↑ = aumento significativo; ↓= diminuição; ↓↓= diminuição significativa; = inalterado

A próxima categoria, três a cinco anos, é reforçada em três dos “quatro grandes” e fica inalterada na Alemanha e nos Países Baixos, o que faz aumentar seu peso relativo. A terceira categoria, de cinco a dez anos, sobressai-se fortemente, com o aumento em três dos grandes e de uma forte elevação nos Países Baixos. O peso relativo da última categoria, de empregos superestáveis, só não perde mais porque a diminuição em dois dos grandes é contrabalançada pelo forte aumento na Alemanha.

Mais uma vez, mostra-se um dado isolado, não a dinâmica real do mercado de trabalho. Alguns dados da Alemanha exemplificam a questão: na média por bimestre entre 1998 e 2008, 7,1% da força de trabalho total iniciaram um novo emprego, e o equivalente saiu de um emprego, contudo com variações conjunturais não muito acentuadas. Quer dizer, apesar da relativa estabilidade, há uma flutuação expressiva no mercado de trabalho alemão. Esta flutuação, entretanto, além de ser altamente sensível à conjuntura, concentra-se em determinados segmentos do mercado de trabalho, ou seja, em alguns segmentos do setor de serviços; quanto às formas de contrato, acontece especialmente nos empregos em tempo parcial e nos empregos intermediados (Rothe, 2009). Esta descrição é típica de um mercado de trabalho segmentado.

Voltando ao quadro 3.1, visto por país, a Dinamarca claramente flexibilizou seu mercado de trabalho, reforçando as primeiras duas categorias. Os Países Baixos aumentaram o peso na terceira categoria, em detrimento da primeira e da última. Teria que se analisar qual a distribuição no interior das categorias, para saber o significado deste processo. O Reino Unido também diminuiu o peso da primeira e da última categoria, contudo compensou aumentando a segunda, o que indica um processo de maior rotatividade no mercado de trabalho. A França reforçou a estabilidade dos empregos, porque baixou a parcela de relações de emprego de um a três anos e aumentou o peso tanto das relações que duram até dez quanto das que permanecem por mais de dez anos. A Itália reforçou também o “campo do meio” e, como isso vem acompanhado da diminuição de empregos superestáveis, há indícios de um processo flexibilizante.

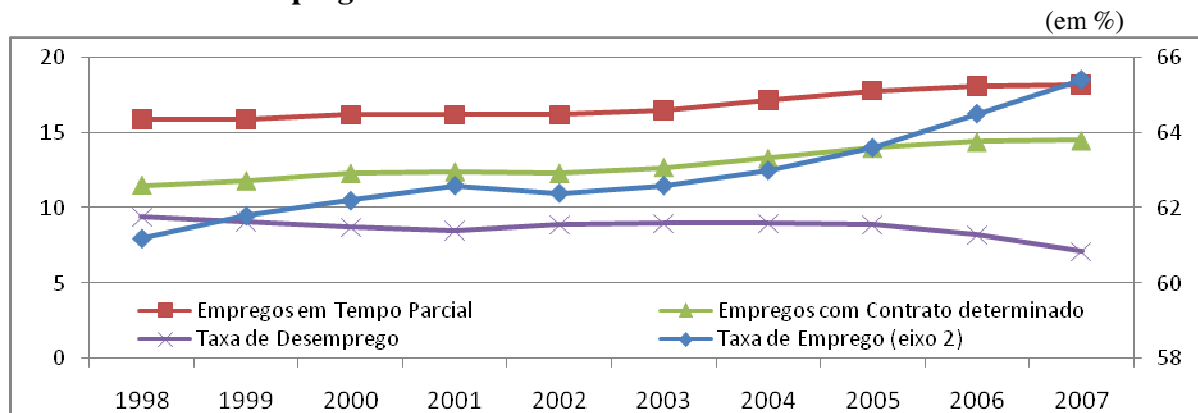
Em resumo, trata-se de processos até contraditórios e não claramente flexibilizantes, mas há movimento no mercado de trabalho europeu, e este movimento diminui visivelmente a porção de empregos superestáveis. Em geral, a estabilidade diminuiu, deslocando-se para o campo do meio.

Este movimento lembra a afirmação de Sennet (2005) de que o trabalhador moderno troca, durante sua vida laboral, onze vezes o emprego. Pensando nos gastos econômicos, sociais e pessoais destas mudanças, as quais se acoplam às exigências da flexibilidade ocupacional e geográfica, fica visível o significado da dinâmica destacada. Outro elemento a ser ponderado é o custo ligado à familiarização com o emprego, ao treinamento na atividade específica e à profissionalização, se for o caso. Juntando-se os elementos da ênfase dada à formação e a orientação à flexibilização das relações de trabalho, fica a questão da formação em desvantagem³²⁷. Como foi discutido no capítulo anterior, a competição pelos custos é um jogo de soma zero.

Para finalizar, o gráfico 3.36 resume a discussão sobre a qualidade dos empregos, ligando-a à evolução das taxas de emprego e desemprego. Este gráfico permite visualizar as tendências nas quatro variáveis principais das Estratégias Europeias para o Emprego: a taxa de desemprego recuou, notadamente a partir da recuperação econômica em 2005, e a taxa de emprego aumentou. Houve, portanto, aumento de postos de trabalho, porque mais pessoas entraram no mercado de trabalho e mais pessoas se empregaram.

³²⁷ Ver uma discussão em Offe (1994) sobre estes custos, e em Seifert (2006), sobre a retirada claudicante das empresas do investimento na formação intraempresa.

Gráfico 3.36: EU -27:Taxa de Emprego, Taxa de Desemprego, Empregos em tempo parcial e empregos com contrato de fim determinado – 1998 – 2007



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Como a redução da taxa de desemprego foi de 2,8 pontos percentuais, e o aumento da taxa de emprego atingiu 4,8 pontos percentuais, pode-se concluir que a maioria destes novos empregos criados pode ser considerada como precária, porque a participação de empregos em tempo parcial e com duração determinada aumentou em relação ao total dos empregos em 5,1 pontos percentuais³²⁸.

3.4. A Segurança de Renda

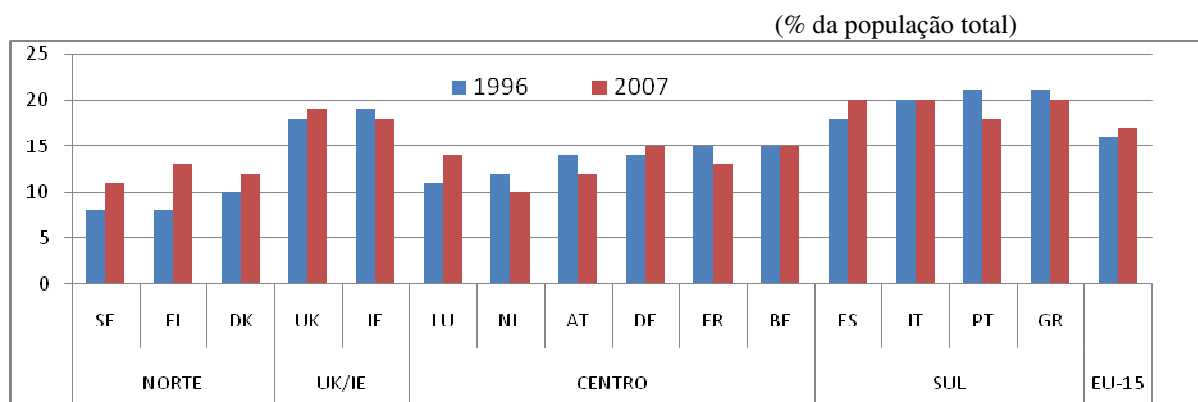
Os dados acima apresentados mostram que a estabilidade no mercado de trabalho, elemento principal dos Estados de Bem Estar Social, está sendo contestada. Procurar acompanhar as transições para sistemas flexíveis de proteção social não resolverá toda a questão, porque se trata de algo bem maior do que a simples capacidade de transitar, como foi rapidamente mencionado. A segunda característica dos sistemas de proteção social forte é a segurança de renda. Ela será avaliada por duas variáveis: a evolução do risco de pobreza, como dado absoluto, e a relação entre a evolução da taxa de crescimento do GDP e da taxa de crescimento dos salários.

O gráfico 3.37 mostra o percentual da população em risco de pobreza em 1996 e 2007, após transferências sociais. A linha de pobreza é traçada em referência à renda mediana da população nacional, sendo considerado como pobre quem possui uma renda disponível menor do

³²⁸ A Eurostat assegura a compatibilidade dos dados usando para os empregos parciais uma medida de equivalência com empregos integrais. Em ETUI (2009), encontra-se uma avaliação pormenorizada destes postos de trabalho.

que 60% desta renda mediana. Neste caso, os mecanismos para assegurar certo padrão de vida, independentemente da participação no mercado de trabalho, já entraram em ação, e o nível e a evolução dos dados informam sobre a força da proteção social.

Gráfico 3.37: EU – 15 – Estados-Membros – Risco de Pobreza – 1996 – 2007³²⁹



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Usar o indicador “risco de pobreza após transferências sociais” permite comparar os dados sem distorção conjuntural. Interessante é a expressão risco de pobreza. Ela refere-se ao risco de insuficiência de renda para viver e se inserir ativamente na sociedade, mas leva em conta que o suprimento destas necessidades não depende unicamente da renda individual. Para que esse risco realmente se efetive, dependerá da inserção ou não do indivíduo num coletivo potencialmente provedor³³⁰ de apoio.

Desta maneira, os dados do gráfico mostram nitidamente, por um lado, os modelos existentes na União Europeia e, por outro, uma tendência à harmonização num nível menos protegido. Nos dados de 1996, ficam muito distintos o baixo nível de risco de pobreza nos países nórdicos e a boa proteção nos países do centro. A exposição ao risco de pobreza é maior nos países do sul e nos Estados do modelo liberal, e há de se supor que as causas deste resultado igual sejam diferentes.

³²⁹ Para as siglas, ver página xxiv^o 20.

³³⁰ Neste contexto, insere-se a discussão de Polanyi (1957) sobre a mercadorização de sempre mais esferas de vida, tema retomado e ampliado em Altvater e Mahnkopf (2005) e elaborado em Castell (1999). Trata-se de um dos pontos cruciais da crise da sociedade salarial. Como nesta sociedade as relações sociais se organizam em torno da posição em relação ao mercado de trabalho, os coletivos onde o indivíduo se insere deterioram a frágil ou inexistente ligação com este mercado. Esta deterioração do “capital social” fragiliza, por sua vez, a capacidade individual de se inserir no mercado de trabalho. A proteção social foi assumida crescentemente pelo Estado de Bem Estar Social como coletivo anônimo. Quanto mais a proteção depender deste coletivo anônimo, maiores as dificuldades quando o Estado chega a seus limites, e os níveis de proteção são rebaixados num contexto onde a antiga proteção coletiva deixou de existir em grande parte.

A evolução dos dados aponta para um aumento geral do risco de pobreza, como mostra o dado médio da EU-15, com uma forte elevação nos países do norte europeu e, em menor proporção, no Reino Unido, na Alemanha, na Espanha e em alguns países menores. Dos quatro grandes, a França conseguiu diminuir este risco. Ligando este dado ao desempenho nos respectivos mercados de trabalho, supõe-se que esta melhora não se origine da melhoria na situação do trabalho. Cruzando-se o quesito aumento do risco de pobreza no Reino Unido e na Espanha com os dados sobre a redução das taxas de desemprego e, no caso da Espanha, também com o alto índice de contratos de trabalho atípicos, surge um forte indicador quanto à maior precariedade dos empregos gerados³³¹. No caso da Alemanha, justifica-se a suspeita de que o aumento do risco de pobreza esteja diretamente ligado aos problemas enfrentados no mercado de trabalho, e que as reformas empenhadas estejam gerando maior desigualdade. Como o indicador

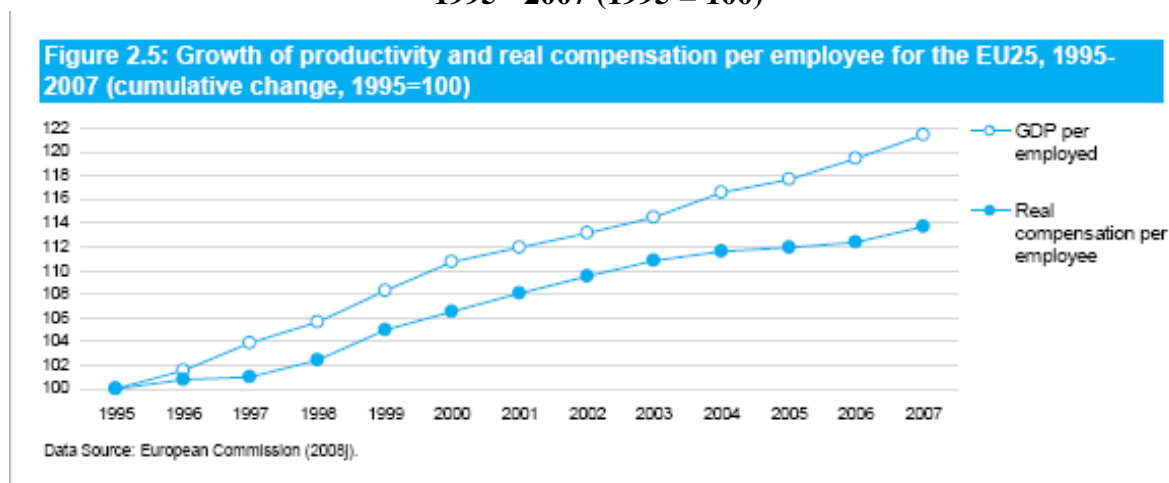
ii Fonte: ETUI (2009:19) is são variações conjunturais excluídas. Sendo assim expressa o resultado uma piora na distribuição da renda,

Um dado que corrobora esta afirmação está no gráfico 3.38, que mostra a evolução do GDP e da renda do trabalho. O gráfico compara o crescimento do GDP com o aumento da renda do trabalho³³². Tomando o ano de 1995 como 100, houve um crescimento da produtividade do trabalho de 22%, tendo a renda aumentado somente 14%. O documento da ETUI, de onde o gráfico foi extraído, mostra ainda o crescimento dos empregos inferior ao crescimento do GDP para a EU-15, sendo vergonhosamente inferior nos novos Estados-Membros, onde o crescimento do GDP, de 47,5%, corresponde a um crescimento de empregos de 6% (ETUI, 2009:19). Frente aos problemas enfrentados no mercado de trabalho, visíveis nos gráficos sobre o desemprego, percebe-se uma situação francamente exploradora do trabalho. Seria necessário, contudo, analisar os números desdobrados por Estados e atividades, para se chegar a conclusões mais acertadas.

³³¹ A Espanha é um dos exemplos-modelo no documento principal da União Europeia sobre a Flexicurity (CEC,2007). Nos dados apresentados sobre esse país, fica visível um *trade-off* não discutido nos documentos oficiais, ou seja, o *trade-off* entre maior número e maior qualidade dos empregos.

³³² Em Datheine (2000), encontram-se os dados referentes ao período anterior. O autor mostra como a distribuição da renda tem sido crescentemente desfavorável desde 1975.

Gráfico 3.38: EU-25 – crescimento da produtividade e da renda real do trabalho, 1995 - 2007 (1995 = 100)



Fonte: ETUI 2009:19

3.5. Conclusão do Capítulo

As seções anteriores tiveram como objetivo reunir dados para avaliar se o objetivo da Estratégia de Lisboa – criar mais e melhores empregos – foi alcançado. Além disso, objetivava-se descobrir se, dentro do discurso de aprofundar a flexibilização das relações de trabalho num contexto de amparo social, os elementos constitutivos dos Estados de Bem Estar nacionais foram preservados, notadamente no que se refere à garantia de certo padrão de vida, independentemente da inserção do indivíduo no mercado de trabalho, estabilidade desse mercado e sistemas de proteção social fortes.

Inicialmente abordou-se a questão do desemprego, chegando-se à conclusão de que a taxa geral de desemprego está ainda num patamar elevado, 7,5 % para a União Européia, tendo recuado mais somente nos últimos anos da recuperação econômica. Viu-se, também, a evolução heterogênea das quatro economias maiores da União, e ficou validada a afirmação de Freyssinet (2004) de que não existem relações macroeconômicas simples para explicar o sucesso na luta contra o desemprego. Percebeu-se que a taxa de desemprego é sensível ao crescimento, mas que somente o crescimento econômico não é suficiente para explicar sua evolução. Notou-se, além disso, a influência do modelo capitalista adotado pelos países analisados, ficando tal influência visível em todas as variáveis analisadas.

Em seguida, analisou-se a composição do desemprego. Detectou-se que o desemprego de longa duração cedeu na média europeia, novamente com resultados nacionais heterogêneos que reforçam as afirmações anteriores. Os dados mostram como a segmentação dos mercados de trabalho ainda persiste, apesar da melhora. Neste contexto, melhorou a situação das mulheres, cujas taxas de desemprego ainda são mais altas do que as dos homens, mas, excetuando-se exemplos do sul europeu, bastante próximas umas das outras. Difícil é a situação das pessoas com menos de 25 anos à procura de emprego. As diferenças entre as taxas de desemprego das pessoas jovens e dos adultos são tão expressivas, com poucas exceções, que elas por si já retratam a crise da sociedade salarial³³³. O dado fica mais sério ainda quando se leva em conta a análise feita pela ETUI (2009) que mostra a melhora desta situação somente nos últimos anos, poderado pelo esforço de oferecer aos desempregados abaixo de 24 anos dentro de seis meses trabalho ou formação. A melhora ocorreu por conta destes programas de formação, que tiram, estatisticamente, o jovem do desemprego. Porém, a estrutura dos mercados de trabalho pouco ou nada melhorou para oferecer os postos de trabalho necessários a absorção da força de trabalho jovem, com a qualidade requerida para o início de uma carreira laboral bem sucedida.

Os dados comprovaram também a relação entre baixo nível de formação e relação instável ou insegura com o mercado de trabalho. As taxas de desemprego são significativamente mais elevadas neste grupo, e as taxas de emprego expressivamente mais baixas. Além do mais, esta tendência foi reforçada nos últimos anos. Neste particular, há diferenças regionais acentuadas, reforçando o argumento de que o nível de formação melhora a empregabilidade individual, mas que a situação no mercado de trabalho depende, em primeiro lugar, da organização produtiva e da regulação do trabalho.

O último dado acerca do desemprego refere-se à distribuição regional das taxas de desemprego. O mapa 3.1 permite a visualização clara das diferenças que se escondem nos números gerais e mostra a necessidade de se desdobrarem também as médias nacionais, para uma melhor apreciação desses fenômenos. Viu-se, entre outros, como os problemas no mercado de trabalho se concentram em regiões geograficamente limitadas. Este ainda é um dado relevante para discussão sobre coesão territorial na União Europeia e mostra as dificuldades de se construir igualdade no interior dela.

³³³ Em Etui (2009), encontra-se uma discussão mais detalhada.

A taxa de emprego, carro-chefe da Estratégia de Lisboa, foi abordada na seção seguinte. Os dados mostram que os objetivos não foram alcançados e como estes estão, em parte, bastante longe da realidade nacional. Percebeu-se, contudo, um movimento de convergência em direção às metas postas, apesar da grande heterogeneidade entre os Estados-Membros.

Essa discussão sobre empregos levou a perceber a reestruturação produtiva ainda em curso, em direção às economias de serviço. Isto é um dado importante quanto às características dos empregos, já que o “*Standart Employment*” está fortemente ligado ao setor industrial. Não se avaliaram os indicadores referentes ao objetivo de promover economias baseadas no conhecimento³³⁴. O que se viu foi o aumento do nível de formação da força de trabalho europeia, por um lado, e a diminuição de trabalhadores autônomos, por outro. Este último dado contraria diretamente as orientações da EEE, de que o trabalho autogestado deveria ser uma opção para todos. Percebeu-se, assim, a política normativa que norteia esta estratégia.

Os dados sobre a qualidade dos empregos mostraram uma clara dinâmica relacionada ao aumento de empregos em tempo parcial com contrato determinado. Este resultado soma-se e está congruente com a redução da permanência no emprego. Essa dinâmica revela, também, uma maior precarização do mercado de trabalho europeu, pois, relacionando-se estes dados com a evolução das taxas de emprego e desemprego, percebe-se que os novos empregos gerados são postos de trabalho com tendência à precariedade.

Esta tendência se confirma na seção sobre segurança de renda. Por um lado, aumenta o contingente de pessoas em risco de pobreza, o que já indica uma deterioração na distribuição de renda³³⁵, e, por outro, percebe-se uma piora na distribuição da renda do trabalho em relação à renda nacional, o que corrobora o já constatado.

Juntando todos estes resultados, pode-se afirmar que o mercado de trabalho europeu sofreu uma dinâmica de precarização no período de 1995 a 2007. Resumindo, criaram-se mais empregos, sim, mas os novos empregos gerados não são melhores. Isto não quer dizer que não existam dinâmicas positivas, no entanto, a segregação, se aprofundou, e a dinâmica é

³³⁴ Vede esta discussão em ETUI (2009). Somente alguns pontos: A média de investir 3% do GDP em P&D não foi alcançada (ela ficou em 1,8%), com valores nacionais bastante próximos; a média de inserir 12,5% da PEA entre 25 e 64 anos em programas de *life long learning* não foi alcançada, com uma dispersão elevada dos valores nacionais. O objetivo de reduzir a vazão escolar para abaixo de 10% não foi alcançado (ela está na média européia em 15%), contudo, os resultados são notáveis. Aqui se vê uma das formas de responder ao desemprego jovem.

³³⁵ Dados detalhados podem ser encontrados em ETUI (2009), salientando-se que os resultados variam bastante entre os países. A distribuição da renda ficou mais desigual, num contexto da melhora dos salários constatados por Leschke e Watt (2008^a). Este é outro dado indicador de maior segmentação no mercado de trabalho.

precarizante, o que tende a reduzir o poder estratégico dos que vendem sua força de trabalho e a diminuir o poder de barganha “do trabalho” como um todo.

Neste contexto, preservaram-se os elementos centrais dos Estados de Bem Estar Social. Os mercados de trabalho são mais estáveis, a maioria dos empregos encontra-se ainda no padrão e os índices de pobreza e desigualdade não são altos, apesar dos dados nacionais heterogêneos. Neste contexto, os índices nos novos Estados-Membros estão de maneira geral abaixo da média europeia. No entanto, a segurança mostra-se enfraquecida, e isto representa um problema potencial grave, pois, como diz Kocka (2001), as pessoas, para se manterem, possuem tradicionalmente três maneiras para auferir renda: herdar, trabalhar ou roubar³³⁶. A terceira maneira aumenta à medida que as sociedades se tornam mais desiguais, e as orientações europeias para conter o trabalho clandestino não se referem de maneira alguma somente aos Estados com economias em transição³³⁷.

³³⁶ Herdar significa a pessoa usufruir uma renda que não gerou, portanto, entram aqui as transferências sociais e, com alguma benevolência, também, os ganhos com o ciclo financeiro do capital.

³³⁷ Um dado a este respeito: Na média europeia a população carcerária aumentou, entre 1996 e 2006, 16%, contudo com valores muito diversificados. O aumento na Alemanha foi de 19%, no Reino Unido de 27% , contraposto pela diminuição de 33% na Itália e 33% na França. Nos Estados Unidos, o aumento era de 36%. A variação ocorreu a partir de uma base relativamente pequena. A população carcerária, em 2006, representou na Alemanha 0,09% do total da população, no Reino Unido 0,67%, Na França 0,06% e na Itália 0,01%. Nos Estados Unidos, o valor é 0,75% (OCDE-Stat – elaboração própria; % da população total)

Wir (haben) ein Recht auf eine gesellschaftliche Existenz, die sich nicht in dieser Arbeit erschöpft und mit ihr nicht koinzidiert. Es bedeutet, dass wir alle in indirekter und unsichtbarer Weise zur Produktivität der Wirtschaft beitragen, auch mit den Diskontinuitäten und Unregelmäßigkeiten unseres Arbeitsverhältnisses. Der gesellschaftlich produzierte Reichtum ist ein Kollektivgut, zu dessen Schöpfung der besondere Beitrag jeder und jedes Einzelnen heute noch weniger als je zuvor messbar ist. Das Recht auf ein ausreichendes, bedingungsloses und universelles Einkommen entspricht letztendlich der Vergesellschaftung eines Teils dessen, was wissentlich und unwissentlich produziert wurde. (Gorz, 2005:99)³³⁸

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os capítulos anteriores analisaram o significado das Políticas de Emprego da União Europeia. Procurou-se, desta maneira, captar como os Estados de Bem Estar Social nacionais se fazem presentes nelas. Realizou-se um vôo panorâmico, para chegar a algumas respostas. Assim, discutiu-se, com Offe (1994), a ideia do triângulo civilizatório – Estado-Mercado-Comunidade – de cuja inter-relação dinâmica e negociada se origina o projeto de desenvolvimento empenhado numa sociedade. Falou-se, com Jessob (1993), da transformação dos regimes de acumulação e dos regimes de proteção a eles ligados. Viu-se, com Dunlop (apud Dedecca, 1999) e Hyman (2005), os pilares do sistema de regulação industrial e, neles, o elemento fundamental para a coesão daquele sistema, isto é, a visão comum sobre a realidade, chamada também de ideologia. Abordou-se ainda, com Belluzzo (1995) e Dathein (2000), a ligação direta entre o ambiente econômico e político global e a construção dos Estados de Bem Estar Social.

No espaço limitado desta dissertação, puderam ser dadas somente pinceladas que deixaram transparecer algumas afirmações sobre a realidade atual na qual a União Europeia se insere. Uma delas é que o padrão de acumulação capitalista atual é determinado pela predominância do capital financeiro; além disso, os diversos modelos capitalistas existentes nos Estados-Membros são substancialmente orientados por esse capital. O padrão organizacional e tecnológico do sistema produtivo europeu, por sua vez, está voltado àquilo que foi discutido como “*High Road*”, em que a competitividade baseia-se na capacidade de inovação, e o

³³⁸ Temos o direito a uma existência social que não se restrinja ao trabalho e nem coincida com ele. Todos nós contribuimos de maneira direta ou indireta com a produtividade da economia, também com as descontinuidades e irregularidades das nossas relações de trabalho. A riqueza socialmente gerada é um bem coletivo, e hoje, menos do que nunca, é possível medir qual a parcela de contribuição de cada um, de cada uma. O direito a uma renda suficiente, incondicional e universal corresponde, em última análise, à socialização (tornar comum) de uma parte daquilo que foi produzido, consciente ou inconscientemente.

crescimento provém da elevação do padrão de vida. É este padrão que as políticas de emprego da União Europeia postulam promover, sob a palavra-chave sociedades/economias baseadas no conhecimento. Percebeu-se, neste contexto, a importância determinante das grandes empresas europeias, tanto como fator de competitividade quanto como desafio à regulação supranacional. Um sistema produtivo determinado por empresas transnacionais necessitaria, portanto, da criação de um sistema de regulação que o acompanhasse efetivamente.

Abordaram-se rapidamente as relações geopolíticas e econômicas internacionais, e viu-se como o discurso político na União Europeia trata a competição internacional, na sua forma de concorrência acirrada, como realidade dada, e como a União Européia procura adaptar as economias europeias, as empresas e os cidadãos a esta realidade. Referiu-se, também, ao jogo de soma zero desta concorrência que pressiona pela incursão do próprio “*High Road*” modelo em direção ao “*Low Road*” modelo da concorrência plena e de resultados imediatos. Pôde-se vislumbrar que este dilema clama por uma solução em nível supranacional, ou seja, por um novo modelo de governança mundial, como o sistema de Bretton Woods, capaz de criar, por sua organização prática, condições mais benéficas ao trabalho e ao bem-estar das sociedades³³⁹.

Discutiu-se como o padrão de organização social adotado, a democracia, se baseia até hoje nos princípios da justiça social e da equidade, e como destes princípios se originam tanto a resistência social ao desmonte das conquistas sociais quanto a força corretiva contra uma nova regulação demasiadamente orientada pelo mercado. Percebeu-se nisso, também, como as sociedades europeias criaram o “modelo social europeu”, que é europeu por causa da sua ênfase na preservação das diferenças nacionais e na sua capacidade de aproveitá-las positivamente na complexa tarefa de negociar a regulação e a governança europeias.

Notou-se, igualmente, a perplexidade e o tatear por respostas durante o processo de iniciar, avaliar e reorganizar caminhos, na tentativa de responder ao desafio enfrentado por todos os Estados-Membros: vencer as ameaças aos pilares da construção dos Estados de Bem Estar Social, representadas justamente pelas transformações políticas, econômicas, culturais e sociais em curso por eles impulsionados. Percebe-se a perplexidade adiante a ameaça àquilo que foi tomado como dado, como conquista consolidada. Parecia que a paz social, em última análise fruto do arrefecimento do conflito entre capital e trabalho, era duradoura, e que as nações

³³⁹ Os efeitos benéficos não se restringiram somente aos países centrais. Em âmbito mundial rompeu-se com o fim de Bretton Woods também um processo de recuperação, lento e tardio e em condições muito desiguais, mas real, dos países chamados periféricos. Vede a este respeito Altvater e Mahnkopf (2005)

europeias tivessem alcançado um novo estágio civilizatório em que os problemas que as avassalaram e desembocaram em duas grandes guerras fratricidas tivessem sido superados. Ainda hoje, empenham-se esforços para entender quais as condicionantes da ruptura deste padrão de desenvolvimento em que os conflitos sociais não eram tão agudos e a desigualdade não tendia a crescer. Ou será que se tratava simplesmente de uma era excepcional do capitalismo, pondo a contrarrevolução liberal tudo no lugar ‘normal’?

As respostas variam entre os extremos da adaptação completa às forças do mercado e da conclamação por uma regulação pública muito mais profunda ainda do que a do regime “Fordista-Keynesiano” descrito por Jessob (1993). Percebeu-se que estes extremos não se realizam pela resistência do ‘ator comunidade’ ao mercado puro, nem pela oposição do mercado e da comunidade à tutela estatal. Nesta disputa, procura-se ainda um novo padrão de coesão sistêmica, uma nova “ideologia”, numa busca cunhada pelo conflito de interesses e de visões de mundo divergentes defendidos pelos atores. Nas políticas adotadas, aparece tanto esta busca quanto os conflitos subjacentes a ela. Assim, encontra-se nas Políticas de Emprego o conflito entre um neoliberalismo pragmático, que advoga pela adaptação à realidade global e transformada e pela flexibilização, em última análise, de todas as relações *sociais*. Defende, por outro lado, o avanço nos caminhos historicamente construídos sobre valores que têm guiado a organização social e política há pelo menos um século e meio. Deste maneira, procura-se construir com os tijolos do passado um novo edifício, desta vez não só da proteção contra os novos riscos sociais, mas também contra os riscos globais.

É neste cenário que as Políticas de Emprego da União Europeia se inserem, e é este o contexto que permite extrair-lhes o significado e fazer visível sua ligação com os Estados de Bem Estar Social nacionais.

Os Estados de Bem Estar Social foram fundamentais na modernização das sociedades europeias, na consolidação de instituições democráticas e na harmonização entre o desenvolvimento econômico e o social (Ferrera e Rhode, 2000). Estes Estados europeus estão sendo desafiados na sua funcionalidade e eficiência, não só pelas pressões citadas acima, mas também, e de maneira incisiva, pela própria integração europeia. Nesta complexidade, mudar um

elemento da construção invariavelmente interfere no sistema todo, e a inegável diminuição da proteção social mostra que estas reformas não foram bem sucedidas³⁴⁰.

Pode-se afirmar, pois, que mudanças de primeira ou segunda ordem (Hall, 1993) não são suficientes, e que seria necessário ‘reinventar’ o sistema de proteção social em nível supranacional. Frente às ameaças globais à sustentabilidade ecológica e econômica, conclui-se, ainda, que esta nova construção deve ser bem mais do que somente europeia. Importante, portanto, não seria construir um único modelo de proteção social; ao contrário, dever-se-ia considerar toda a diversidade de modelos historicamente criados. Contudo, os paradigmas regentes – os princípios norteadores – deveriam ser de comum acordo e incluir as esteiras dos Estados de Bem Estar Social: o reconhecimento da necessidade de proteção do trabalho, expresso no status de assalariado, assim como o reconhecimento da riqueza gerada como bem coletivo, origem do direito a uma renda mínima independentemente do trabalho.

Na literatura, existem autores que advogam que as Políticas de Emprego da União Europeia seriam expressão da convergência global ao paradigma liberal, ou, como crítica, seriam um cavalo de Tróia para assim proceder. Analisando-se o “*policy mix*” das diretrizes e orientações europeias, percebe-se realmente uma grande proximidade com este paradigma. Já outros autores enxergam as Estratégias Europeias para o Emprego como reforço da política social em resposta a uma integração demasiadamente guiada pela integração de mercados³⁴¹. E há muitos argumentos que corroboram sua tese. Mesmo com as evidências encontradas no *policy-mix* e o reconhecimento da predominância da União Monetária Européia, não se pode afirmar que os Estados da Europa estejam convergindo para um modelo liberal ou que o modelo europeu seja obsoleto. Ou, ampliando uma afirmação de Pouchet (2009), qualquer tentativa de interpretar a integração europeia vai depender do ponto de vista do observador e dos interesses subjacentes ao olhar dele..

Seria provavelmente mais apropriado dizer que a União Europeia tenha se organizado tanto com elementos da *rationale* liberal, com o papel central assumido pelo “ator mercado”, quanto da *rationale* social-democrata, em que o Estado assume funções corretivas. Além disso, pode ser que o “ator comunidade” esteja se descobrindo no palco europeu, pois, como foi

³⁴⁰ A diminuição da proteção social, como expressão da competição pelo custo, é acusada já no White Paper de Delors (CEC, 1994).

³⁴¹ Mostrar o alcance analítico curto demais destas duas afirmações – da Europa liberal e da função da EEE de contrabalançar socialmente a integração via mercado – é o tema principal do artigo de Barbier (2005).

discutido com Goetschy (1999) e Schäfer (2004), até agora a integração europeia foi, sobretudo, concebida como peça a ser tocada entre as esferas supranacionais e intergovernamentais. Nos documentos analisados, contudo, este ator aparece de uma maneira bastante indireta, como aquele a ser motivado e convencido para acompanhar as mudanças e reformas ou cuja resistência figure como legitimação para deter o passo destas reformas. Identificar estes atores e seus papéis seria um caminho propício para aprofundar a discussão iniciada.

O Modelo Social Europeu em vias de construção, o vir a ser da própria União Europeia (Offe, 2005, Scharpf, 1996), forma-se como um sistema híbrido entre o modelo ‘Beveridge’ e o modelo ‘Bismark’, um processo que Barbier (2005) supõe estar em andamento na Europa continental. Se a integração *social* europeia acontecesse, a Europa retomaria algo de cuja perda ela se ressentia há muito tempo: a liderança mundial, não como vencedora no jogo da concorrência, mas como proponente de políticas de cooperação que, por sua vez, são condicionantes primárias da sustentabilidade ambiental, econômica e social proclamada como seu objetivo principal.

Nos documentos oficiais, os problemas enfrentados foram de muitas maneiras analisados como problemas do modelo capitalista ‘conservador’, referentes aos problemas na Europa central. Já as soluções foram apresentadas predominantemente dentro do modelo capitalista ‘liberal’ – notadamente na discussão das questões relativas ao mercado – e do modelo ‘universalista’³⁴² – notadamente na discussão a partir de questões sociais. O problema não está nas orientações singulares ou nas políticas isoladas, pois, como já apontado, as políticas adotadas podem provocar efeitos diferentes, dependendo do contexto geral existente. Além disso, e sobretudo, elas gerarão efeitos em sintonia com a orientação geral adotada. É a própria visão geral que está em disputa, portanto, que gera conflitos e contradições no processo da integração.

Os Estados Nacionais possuem uma tarefa difícil para executar, ou seja, eles têm, simultaneamente, de atender aos critérios recessivos de Maastricht, de zelar pela solidariedade coletiva e de criar empregos, o que depende de maneira determinante do fôlego do gasto público, num contexto de fronteiras abertas e de crescente concorrência internacional. Através dos dados apresentados, percebeu-se que os mesmos, apesar da pressão que sofrem, correspondem a estes objetivos. Viu-se, igualmente, como os vários modelos são compatíveis com a nova realidade, com suas forças e fraquezas específicas. A necessidade de se enfrentar problemas não significa

³⁴² Sob a palavra-chave da ativação sistêmica.

que os arranjos institucionais sejam obsoletos; é necessário, isto sim, que se aprecie um leque maior de variáveis – ligadas aos três atores do triângulo civilizatório –, para avaliar a situação na União Europeia e nos seus Estados-Membros. Seria simplificar demais avaliá-los apenas pela comparação entre as taxas de crescimento e de desemprego.

No presente trabalho, não foi possível incluir o elemento novo da União Europeia, o alargamento ao leste europeu, fato que cria uma heterogeneidade e uma diversidade ainda maiores, nem as consequências do novo Tratado de Lisboa, com suas restrições ao instrumento de fazer política pelo Método de Coordenação Aberta. Necessita-se ver o que vai acontecer, e como as configurações políticas nos Estados-Membros irão modelar as orientações europeias. Uma incógnita mesmo são os desdobramentos da atual crise mundial que assola a Europa com tanta força que muitos a analisam como a maior da história do capitalismo. Se este for o caso, a história mostrará. Sem dúvida, essa crise tem, desde já, influências muito fortes sobre baluartes da integração como, por exemplo, o Pacto pela Estabilidade.

Várias foram as contradições analisadas nesta dissertação. Além disso, se questionou se a maneira como a União Europeia lida com a questão do emprego deixa enxergar elementos constitutivos dos Estados de Bem Estar Social nacionais ou de um possível Modelo Social Europeu. Seguem, resumidamente, algumas conclusões.

As Estratégias da União Europeia para o Emprego³⁴³ encerram elementos próprios dos Estados de Bem Estar Social, cujas características principais podem ser resumidas no princípio de assegurar certo padrão de vida independentemente do trabalho, condição imperativa para se promover mercados de trabalho estáveis e com fundamento em sistemas de proteção social fortes. A preocupação com o padrão de vida fica visível no discurso político, recorrente no aspecto do ‘mais e melhor’, e na apresentação do ‘Modelo Social Europeu’ com seu alto padrão de vida como fator de competitividade, recorrente nos documentos oficiais. Também o último desdobramento destas estratégias, a *Flexicurity*, encerra na sua proposta elementos universalistas, especialmente pela institucionalidade idealizada para acompanhar as transições no mercado de trabalho. Esta institucionalidade e os indicadores de avaliação baseados na qualidade dos empregos reforçam a segurança contra a pressão pela flexibilização, expressa nas diretrizes econômicas da União Europeia.

³⁴³ São mais do que simplesmente políticas de emprego, pois nelas acontece a interligação entre políticas de emprego e políticas sociais.

Nas orientações das políticas de emprego prevalece o objetivo da igualdade social, pois, desde o início, a EEE propõe-se a lutar contra a segmentação do mercado de trabalho. Assim, os mercados de trabalho devem assumir o que Offe (2005) chama de função distribuidora de meios de subsistência em forma de renda e status. As orientações quanto à flexibilização das relações de trabalho, pela diversificação contratual, têm sua contrapartida na promoção de relações de emprego seguras. E as orientações relativas à modernização dos sistemas de bem estar social, no discurso político, são justificadas tanto pela necessidade de adequação destes sistemas à produção flexível quanto pelo argumento de devolver-lhes funcionalidade e eficiência.

Não se advoga, pois, o desmonte dos padrões de proteção. O argumento é criar outras institucionalidades adequadas à nova realidade, para alcançar os mesmos objetivos. Nisso, o objetivo da coesão social e territorial remete diretamente ao princípio da solidariedade coletiva, e o argumento usado é o de que esta coesão seria a base para viabilizar o projeto econômico da União. Nos documentos, repete-se que a flexibilidade produtiva na Europa exige condições sociais seguras, o que, em outras palavras, significa paz social. Estes elementos constitutivos dos Estados de Bem Estar Social são completados pela característica tipicamente europeia do fazer político, baseado na capacidade de lidar pacificamente com os conflitos oriundos da diversidade (Offe, 2005) e expresso no Método de Coordenação Aberta.

Foi isso que os elementos constitutivos dos Estados de Bem Estar Social presentes nas Políticas de Emprego da União Europeia se propuseram a mostrar. O conflito é, pois, inerente a estas políticas. Elas entraram tardiamente na agenda europeia e as Políticas Sociais, como área maior, foram desde o início políticas direcionadas ao emprego. As Políticas de Emprego, portanto, se constituíram como meios para promover a integração dos mercados. Este fato não representou problema algum, pelo menos enquanto o desenvolvimento dos Estados de Bem Estar Social nacionais assegurava o projeto de desenvolvimento social. As condições criadas pela integração negativa, entretanto, transformaram-se em terreno propício à consolidação da reviravolta neoliberal. O caminho não escolhido em 1956, o da integração positiva, veio a fazer falta quando os acuidos sistemas de proteção social nacionais passaram a precisar da esfera supranacional para recriar em nível europeu as condições para sua estabilidade.

É neste ponto que reside a maior das contradições, ou seja, o “edifício do bem-estar social” depende do êxito econômico e da estabilidade dos mercados de trabalho. As Políticas Econômicas e de Emprego são da responsabilidade dos Estados-Membros, mas os condicionantes

para o crescimento estão nas esferas regionais, supranacional e global, bem como nas empresas europeias. A inserção na economia global e a escolha da estabilidade de preços como prioridade, sob a forma do Pacto pela Estabilidade³⁴⁴, restringe tanto a escolha dos instrumentos políticos quanto a eficácia dos meios usados para promover os resultados dos quais a estabilidade do sistema como um todo depende.

A integração dos mercados e da União Monetária, tidas como elementos estratégicos para assegurar a competitividade econômica de cada Estado, foi construída pela transferência de soberania à esfera supranacional, mas a integração política ficou restrita à coordenação das políticas nacionais, independentes e, ao mesmo tempo, interdependentes na esfera europeia. Deste jeito não há como construir um projeto civilizatório europeu, um projeto de desenvolvimento econômico e social enquanto ao mesmo tempo urge que se tomem medidas tanto para conter os avanços nefastos da regulação demasiadamente privada quanto para garantir a sustentabilidade econômica da região, ou, pelo menos, para evitar uma concorrência predatória entre os membros da União.

Este é um ponto importante para além da Europa, ou seja, a concorrência acirrada é maléfica para todos os envolvidos, exceto para o capital financeiro. Se uma das características tipicamente europeias for realmente sua capacidade de coordenar interesses divergentes e conflitantes, de lidar com descontinuidades e rupturas, vai se mostrar como a União conseguirá desarmar esta concorrência predatória, algo impossível de ser restrito ao âmbito da Europa. Também o problema do *trade – off* entre concorrer e cooperar encontra-se na área das Políticas de Emprego, cristalizado no projeto da *Flexicurity*. Desde 2005, a Estratégia Europeia para o Emprego contém uma orientação direta voltada para a flexibilização das relações de emprego (CEC, 2005, 3ª EPG), com o objetivo de impulsionar a competitividade da economia europeia. A flexibilização principal recai sobre a ‘diferenciação contratual’ que ameaça uma das esteiras dos Estados de Bem Estar Social. A *Flexicurity* propõe substituir a segurança no emprego pela segurança de encontrar emprego, instalando-se um *trade-off* entre flexibilidade e segurança. Este *trade-off* era inexistente na regulação anterior, já que o ‘capitalismo renano’ construía sua flexibilidade produtiva sobre a base da segurança social, ou seja, sobre o princípio da cooperação.

³⁴⁴ Necessita-se ter em mente, como afirma Chesnais (1996:261), que, perante o peso das empresas transnacionais na economia, nenhum Banco Central é mais capaz de controlar o nível de juros.

Em 2005, o princípio “*make work pay*” também entrou como orientação oficial (CEC, 2005, 8ª EPG) na Estratégia para o Emprego. Esta orientação possui uma tendência repressiva, pois pressupõe a diminuição de transferências sociais até um limite onde praticamente qualquer oferta de trabalho parece mais vantajosa. Trata-se da materialização da ideia de salários de equilíbrio e de um princípio que reduz a capacidade estratégica dos indivíduos de escolher os melhores postos de trabalho. Esta orientação coloca em cheque o princípio do Bem Estar Social de assegurar certo padrão de vida independentemente da inserção no mercado de trabalho³⁴⁵. Assim, a mesma pode desestabilizar os mercados de trabalho ao aprofundar sua precarização. O “*make work pay*” supõe, pois, uma escolha excludente entre proteção social e “proteção pelo emprego” (OCDE 2004:92) e é a expressão mais clara da visão do mercado de trabalho como solução para problemas sociais mais amplos. Além disso, esta política contradiz a própria *Flexicurity*, que orienta na direção de um modelo de ‘benefícios’ generosos, sobretudo do seguro desemprego, para amparar e incentivar as transições no mercado de trabalho.

Voltando ao ‘capitalismo renano’, um dos seus importantes elementos é justamente o papel forte dos sindicatos e da sociedade civil organizada. No Método de Coordenação Aberta (MCA), há a indicação de assegurar a participação ativa dos parceiros sociais, incluindo a obrigação de ouvi-los na fase avaliativa dos Planos Nacionais de Reforma e no momento de elaboração das orientações políticas. Como foi visto, entretanto, não se instalou a negociação coletiva em nível europeu, e os instrumentos construídos são pouco efetivos³⁴⁶, notadamente devido à resistência das grandes empresas europeias.

Neste contexto, é reveladora uma observação acerca do tratamento dado às grandes empresas europeias e às pequenas e médias empresas locais e regionais nos documentos oficiais analisados. Pôde-se perceber que as grandes empresas tiveram papel central no processo de integração, isto é, a análise dos problemas dos mercados de trabalho foi feita a partir das estratégias adotadas por elas, sintetizada no tema da desregulação. A resposta foi dada na tentativa de formar ambientes propícios a sua competitividade no contexto da reestruturação produtiva tecnológica e global, resumida no tema do aprofundamento da flexibilização. Como

³⁴⁵ Esta afirmação é um tanto relativa, pois como limite de pobreza toma-se uma renda inferior a 60% da renda mediana da população. O problema se instala se este indicador fosse rebaixado ou se a escala salarial se diferenciaria muito e a renda mediana sofrer uma sensível redução em virtude disso. Ambos os cenários seriam efeito e causa de empobrecimento e aumento de desigualdade.

³⁴⁶ Vide, também, ETUI (2009)

fontes de criação de empregos, entretanto, são lembradas as pequenas e médias empresas (CEC, 2007^a e b).

Este é um exemplo da assimetria existente entre os objetivos econômicos da União Europeia, expressos nas orientações direcionadas à Política Econômica (nos *Broad Economic Policy Guidelines* – BEPG) e ao Mercado de Trabalho (EPG) nas quais a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) se cristaliza. As diferenças entre BEPG e EPG existem desde o lançamento da EEE, contudo há pouco material analítico sobre elas³⁴⁷, o que reforça a ideia de uma percepção separada dos temas, bem como de uma visão que considera as Políticas de Emprego como pertencentes à área das Políticas Sociais, e não à das Políticas Econômicas.

Desde 2005, publicam-se as BEPG e as EPG (*Employment Policy Guidelines*) no mesmo documento, e encontra-se nos sites e documentos oficiais um vasto material sobre a necessidade e a vontade de se discutir e tratar o tema em conjunto. Justamente isso parece expressar um conflito entre os Diretórios Gerais responsáveis pela economia, o ECOFIN e o DG V, ligados ao emprego e aos assuntos sociais. Este conflito é percebido nos documentos sobre a EEE e a *Flexicurity*. É como se as BEPG perseguissem a reforma dos mercados de trabalho, numa linha que Barbier (2005:18) chama de doutrina tradicional da OCDE, enquanto as EPG, que deveriam estar em sintonia com as orientações econômicas gerais, procuravam assegurar o lado social destas orientações, um tanto na tentativa de fazer do quadrado um círculo.

Os contrastes não ficam óbvios à primeira vista, mas revelam-se na análise dos conceitos usados e dos indicadores para a avaliação dos objetivos postos. Um exemplo disso é o tratamento dado ao objetivo de mais empregos, representado pelas BEPG, e ao da qualidade dos empregos, quase somente existente nas EPG, porém com muito menos insistência e estrutura institucional. Uma discussão sobre esse assunto encontra-se nas entrelinhas em Leschke e Watt (2008b), na justificativa sobre o fato da ETUI elaborar um índice próprio de qualidade de empregos, com uma afirmação interessante: o índice de qualidade de empregos elaborado na União Europeia seria, por um lado, “político demais”, pois as escolhas das variáveis que compõem o indicador foram feitos em órgãos de representação política; por outro lado, esse indicador seria também amplo - e com isso vago - demais para captar a qualidade social dos empregos (Leschke, Watt, 2008b).

³⁴⁷ Barbier (2002) analisa este fato.

Esta afirmação reforça a percepção de que as políticas voltadas para o mercado de trabalho representem o afunilamento das políticas sociais da União Europeia, e de que se persiga com estas políticas o resgate da questão social na União. Este é o dilema que perpassou a discussão sobre a integração, ou seja, como se pode construir, a partir da integração pelo mercado, algo parecido com um Estado, com uma política coesa e capaz de assegurar a coesão social e territorial. Nos dados e mapas apresentados ao longo da dissertação, ficou evidente o quanto este objetivo, proclamado juntamente com o de criar mais e melhores postos de trabalho, está sendo difícil de ser alcançado.

O que é apresentado no projeto da *Flexicurity* como inovação revela-se como resposta aos graves problemas sociais e no mercado de trabalho. Como foi mostrado no capítulo três, criaram-se mais empregos, sim, mas os novos empregos gerados não são melhores. Além disso, a segmentação no mercado de trabalho europeu aprofundou-se. Esta dinâmica precarizante condiz com a perda do poder de barganha “do trabalho”, visível na piora da distribuição entre renda nacional e renda do trabalho. Neste contexto onde a segurança social está sendo direcionada ao mercado de trabalho, é necessário que se criem mecanismos que assegurem a proteção social num ambiente mais inseguro e mais precário. Os elementos centrais dos Estados de Bem Estar Social persistem, no entanto eles se mostram enfraquecidos.

O que aparece nos dados como precarização é tratado nas EPG e na EEE como flexibilização, e o juízo de valor que se faz dos fatos depende do ponto de vista e do que se espera mostrar com os resultados. Assim, o projeto da *Flexicurity* não questiona a flexibilização da produção e a concomitante flexibilização das formas de disponibilizar força de trabalho. O que ela propõe são dispositivos para garantir a segurança social dos trabalhadores ao longo de suas trajetórias profissionais. A mobilização e a adaptação da mão de obra são favorecidas, buscando fazê-las compatíveis com o reconhecimento dos direitos dos assalariados que se encontram na precariedade, diz Freyssinet (2006a). Em suma, o debate refere-se à possibilidade ou não de se chegar a esta aliança entre flexibilidade e segurança, numa economia globalizada e financeirizada.

A flexibilização atual das relações de trabalho é, na verdade, a continuação da desregulação iniciada nos anos 1980, um processo que levou à generalização da precariedade dos empregos, estando sujeita a ela não só a força de trabalho na periferia do mercado de trabalho, mas também os que se encontram em seu núcleo. O problema *insider-outsider* agravou-se, e a

segmentação aprofundou-se, como mostra a concentração ainda maior de problemas no mercado de trabalho de certos grupos de assalariados. A situação dos “de dentro”, entretanto, também sofre mais pressão. Isto acontece devido à concorrência dos que querem entrar e debilitam a posição estratégica dos “de dentro”, e pelos processos de flexibilização interna que modificaram as regras de uso, alocação e remuneração do trabalho. O resultado mais visível disso está na transformação do próprio trabalho, com a consequente intensificação do próprio processo do trabalho, o maior nível de exigência nele e um controle mais sofisticado. Tudo isto gera ambientes mais estressantes para quem trabalha, ao se internalizar no mercado de trabalho e nas equipes de trabalho a pressão da concorrência³⁴⁸.

Estes movimentos ampliaram consideravelmente a insegurança e as desigualdades, como mostraram os dados do capítulo três. Durante muito tempo, as críticas a esta situação tinham a ver com a justiça social, o que foi refutado com o argumento de que os Estados de Bem Estar Social seriam rígidos demais e estariam freando a atividade econômica por sua rigidez. Percebe-se, entretanto, que há algo novo. Começa-se a redescobrir a relação virtuosa entre proteção social e desempenho econômico, ou, por outro ângulo, a perceber o efeito nocivo da flexibilização sem proteção social sobre a sustentabilidade econômica. Em outras palavras, volta-se a legitimar a função corretiva desta proteção, o que veda escolhas políticas guiadas pelo cálculo econômico de curto prazo para melhorar os resultados no longo prazo. Isto não significa, entretanto, uma proposta de volta ao passado. Como diz Freyssinet (2006a), a inflexão não começou como retorno ao passado, mas como busca hesitante e conflituosa de novos acordos.

Um destes novos acordos poderia estar na *Sustainable Development Strategy (SDS)*, parte integrante da Estratégia de Lisboa, reforçada desde 2005 e, mais ainda, no quadro da crise atual³⁴⁹. Uma agenda social europeia poderia entrar como elemento embaixador desta estratégia que já se mostra capaz de promover políticas genuinamente europeias. Para isso, no entanto, seria necessário promover uma nova mudança de paradigma, ou seja, de políticas voltadas à concorrência para políticas promotoras de cooperação. Este seria, sem dúvida, o caminho mais auspicioso para enfrentar os riscos sistêmicos globais dos quais Beck (2005) fala, sendo o mais proeminente deles o aquecimento global e suas implicações sociais.

³⁴⁸ Ver a respeito deste assunto em Flecker (2007), Castells (1999, cap. 4) e Krings (2007).

³⁴⁹ Ver, por exemplo, a ênfase dada a esta estratégia pela ETUI (ETUI, 2009 e Pouchet et alii, 2009).

Referência bibliográfica

ALTVATER, Elmar. MAHNKOPF, Birgit (2007). *Die Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Munster: Westfälisches Dampfboot; 7. Auflage, 600 pg

AMERY, Karl (2002) *Global Exit*. Die Kirchen und der totale Markt Munchen: Luchterhand, 238 pg

ARNOLD, Christine U. (2001). *The European Employment Strategy. Composite Factors leading to its Evolution*. Amherst: University of Massachusetts. 44 pg

ASHIAGBOR, Diamond (2001). *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From 'Social Policy' to 'Employment Policy'*. In: European Law Journal, Vol. 7, No. 3, September 2001, pg 311 a 330

BADDENHAUSEN, Heike. GEY, Tanja. HABROU, Frederik von (2007). *Der Vertrag von Lissabon*. In Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste Nr. 01/08;19. Dezember 2007, 12 pg

BALDASSARRI, Mario. BUSATO, Francesco (2003). *Full Employment and High Growth in Europe*. A New Cycle of Reforms to Play a Leading Role in the New World Economy. New York: Palgrave, 252 pg.

BARBIER, Jean-Claude (2005). "The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?" In: Magnusson L, Pochet P. and Zeitlin J., eds., "*Opening the method of coordination; the case of the EES*". Brussels: Peter Lang. Pg 417 – 46

_____. (2002). *Une Europe sociale normative et procédurale : Le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi*. In : Sociétés Contemporaines, n°47, p. 11-35.

BARREL, Ray. MORGAN, Julian. PAIN, Nigel (1996). *The Impact of the Maastricht Fiscal Criteria on Employment in Europe*. EUI Working Paper RSC No 96/61, 27 pg

BECK, Ulrich (2007): *Weltrisikogesellschaft*. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag. 439 pg

BELLUZO, Luiz Gonzaga (2006). *As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais*. In: Política Econômica em Foco no 7. nov. 2005 – abr. 2006, pg. 24 – 41

_____. (1995). *O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados "globalizados"*. In: Política Econômica em Foco no 4. junho. 1995 pg. 11 – 20

BIELING, Hans-Jurgen. SCHULTEN, Thorsten (2001). *Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond?* WSI Discussion Paper No. 99. Dusseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung 40pg

BITTLINGMAYER, Uwe H (2001). "Spätkapitalismus" oder "Wissensgesellschaft"? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B36/2001 pg 15-23

BLANKE, Thomas. HOFFMANN, Jurgen (2007) *Towards a European Social Model. Preconditions, difficulties and prospects of a European social policy.* WP 2007.03. Brussels: ETUI-REHS, 21 pg

BOGAI, Dieter (1999). *Europäisierung der Beschäftigungspolitik?* In: *Wirtschaftsdienst* 1999/IX, pg 555-561

BONOLI, Giulian (2005). *The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states.* In: *Policy & Politics* vol 33 no 3 pg 431 – 449

BOYER, Robert (1986). *L'Europe à la croisée des chemins.* IN: BOYER, Robert (org) . *La flexibilité du travail en Europe. Une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985.* Paris: Éditions la découverte, pg 287 – 303

BRÖDNER, P., LATNIAK, E. (2002), *Der lange Weg zur 'High Road'.* Neue Untersuchungsergebnisse zu organisatorischen Veränderungen in Unternehmen, IAT Jahresbericht 01/02, IAT: Gelsenkirchen, pg 113-134, <http://www.iatge.de>.

CANDEIAS, Mario [2007]. *Konjunkturen des Neoliberalismus.* Acessível in: http://www2.bdwi.de/uploads/mario_candeias_konjunkturen_des_neoliberalismus.pdf acessado em 15 de maio de 2007, 8 pg

CASEY, B. H. (2004). *The OECD jobs strategy and the European employment strategy: Two views of the labour market and of the welfare state.* *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, No. 3, 329-352

CASTEL, Robert (1999). *As metamorfoses da questão social.* Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2ª ed., 611 pg

CASTELLS, Manuel (1999). *A Sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura;* volume 1 São Paulo: Paz e Terra 698 pg

CECCHINI, Paolo. CATINAT, Michael. JACQEMIN, Alexis (1988). *1992 - The European Challenge: The Benefits of a Single Market.* Brookfield, Vermont: Gower Publishing Co. 127 pg

CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do Capital.* Tradução por Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 335 pg.

CONDE, Eduardo A. Salomão (2004). *Laços na diversidade: a Europa social e o Welfare em movimento (1992-2004)*. - Universidade Estadual de Campinas, SP : [s.n.]. Tese de Doutorado, 274 pg

DATHEIN, Ricardo (2000). *O crescimento do desemprego nos países desenvolvidos e sua interpretação pela teoria econômica: as abordagens neoclássica, keynesiana e schumpeteriana*. Campinas, SP: [s.n.] Tese de Doutorado. 255 pg

DEDECCA, Cláudio S (1999). *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas, SP: Unicamp.IE, 1999 (Coleção Teses) 259 pg

DYSON, Kenneth. FEATHERSTONE, Devin (1999). *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 13-15 e 754 – 756

DICKENS, William. EICHENGREEN, Barry. ULMAN, Lloyd (1996). Labour and an Integrated Europe. In: DICKENS, William. EICHENGREEN, Barry. ULMAN, Lloyd (eds). *Labour and an Integrated Europe*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, pg 1 – 12

DICKENS, William (1996). European Integration and U.S. Wages and Employment. In: William. EICHENGREEN, Barry. ULMAN, Lloyd (eds). *Labour and an Integrated Europe*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, pg 250 - 270

DORNELAS, Antonio. (2007) *Which model of Flexicurity?*. Conference: “*Flexicurity: Key Challenges*”. Session: “The future of *Flexicurity* at the European level (I): from concepts to path and indicators. Lisbon, 13 and 14 September 2007. 10 pg Acessível in: http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/preview_documentos.asp?r=376%20&m=PDF acessado em maio de 2008

DURAND, Martine (2006). *Growth and Employment – Policies for More and Better Jobs*. OCDE, 18 pg.; acessível em http://mol.fi/mol/en/99_pdf/en/01_ministry/eu_durand.pdf acessado em maio de 2008

EKHOLM, Karolina (2004). Multinational Enterprises and their effect on Labour Markets. IN: SÖDERSTEN, Bo (ed). *Globalization and the Welfare State*. New York: Palgrave, 2004 pg 74-93

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2002). Towards the Good Society, Once Again? In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta, GALLIE, Duncan. HEMERIJCK, Anton. MYLES, John. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pg 1 - 25

_____. [1998]. Welfare States without Work: the impasse of labour shedding and familism in continental European Social Policy. In: ESPING-ANDERSON, Gøsta (ed). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage Publications/ UNRISD: London, pg 66 – 87

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990). *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 248 pg

ETUI/ETUC (2009) *Benchmarking Working Europe 2009*, Brussels: ETUI/ETUC. 105 pg

FALKNER, Gerda. (1999). European Social Policy. Towards Multi-level and Multi-actor Governance. In KOHLER-KOCH, Beate & EISING, Rainer (eds) *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge. Pg 83 - 97

FERRERA, Maurizio. RHODES, Martin (2000)(eds). Recasting European Welfare States: An introduction. IN: FERRERA, Maurizio. RHODES, Martin (eds). *Recasting European Welfare States*. London, Portland: Franc Cass, pg 1 - 10

FITOUSSI, Jean-Paul. Saraceno, Francesco (2004). *The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus* . Observatoire Français des Conjonctures Économiques N° 2004-02 February 2004, 26 pg

FITOUSSI, Jean-Paul, SCHIOPPA, Fiorella (2005). *Report on the state of the European Union*, vol 1, New York: Palgrave, pg 268 pg

FLECKER, Jörg (2007). *Schwarzer Peter neu gezogen? Flexibilisierung und Weitergabe von Risiken*. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis Nr. 2, 16. Jg., Juni 2007 pg 28 a 34

FLECKER, Jörg et ali (2007). New forms of work organisation and flexibility in the knowledge-based society. IN: HUWS, Ursula (ed). *The transformation of work in a global knowledge economy towards a conceptual framework*. Work package 3: Theories and concepts. pg 45 – 62 acessível in <http://www.worksproject.be>

FODEN, David. MAGNUSSON, Lars (eds). (1999) *Entrepreneurship in the European Employment Strategy*. Brussels: ETUI. 205 pg

FREEDLAND, Mark (1996). Employment Policy. In: DAVIES, Paul. LYON-CAEN, Antoine. SCIARRA, Silvana. SIMITIS, Spiros (eds). *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*. London: Clarendon, 1996, pg 277

FREYSSINET, Jacques (2006a). *Les trajectoires nationales vers la flexibilité du rapport salarial: le cas de la France dans le contexte de l'Union européenne*. Acessível in : http://www.centrodametropole.org.br/textos_nadya/Freyssinet.pdf acessado em 17/07/2009 . 16 pg

_____ (2006b) *L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)*. Document de Travail N° 65 Paris: Centre d'études d'emploi. , acessível em : http://www.cee-recherche.fr/fr/doctrav/acteurs_locaux_pare_pap_64.pdf ; acessado em 17/07/2009 32 pg

_____ (2004). *Le chômage*. Paris: La Découverte, 11ª ed. 128 pg

GALGÓCYI, Béla; KEUNE, Maarten, WATT, Andrew (2006): *Relocation: concepts, facts and policy challenges*. In: *Transfer: European Review of Labour and Research*, volume 12 no 4, pg 499 - 420

GIMENEZ, Denis (2001) *Políticas de Emprego no Capitalismo Avançado*. Trajetória no século XX e o significado da ruptura neoliberal. Campinas, SP: Unicamp/IE; dissertação de mestrado, 113 pg

GOETSCHY, Jane. (2009) The Lisbon Strategy and Social Europe: two closely linked destinies. In: RODRIGUES, M. J. (ed.) *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*, Cheltenham: Edward Elgar, 74-90.

_____. (1999), *The European Employment strategy. Genesis and Development*. European Journal of Industrial Relations. 5 (2). Pg 117 - 137

GOETSCHY, Jane. POCHET, P. (1997) ‘*The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs?*’ In: *Transfer*, 3 (3), pg 607-620.

GOODIN, Robert E. (2001). *Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime*. In: *British Journal for Policy Studies*, No. 31, pg 13–39

GORZ, André (2005). *Wissen, Wert und Kapital. Zur Kritik der Wissensökonomie*. Zurich: Rotpunktverlag, 2005. 2. Auflage, 174 pg

GREEN COWLES, Maria (1995). *Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992*. In: *Journal of Common Market Studies* number 33 issue 4- 1995, pg 501 – 526

HALL, Peter A. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain* Author(s): Peter A. Hall Source: *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296

HARVEY, David (2001). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 10^a ed. xxx

HEMERIJCK, Anton(2002). The Self-Transformation of the European Social Model(s) In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press cap 6

HERMANN, Christoph. *Neoliberalism in the European Union*. FORBA Discussion Paper 3/2007. Wien: FORBA, 2007

HOFFMANN, Jurgen (2006). *The relevance of the exit option: the challenge for European trade unions of post-Fordism, internationalisation of the economy and financial market capitalism*. In: *Transfer: European Review of Labour and Research*, volume 12 no 4, pg. pg 609 – 620

HOOGENBOOM, Marcel. TROMMEL, Willem. BANNINK, Duco (2007). Knowledge societies (plural): the rise of new knowledge types and the global division of labour In: HUWS, Ursula (ed). *The transformation of work in a global knowledge economy towards a conceptual framework*. Work package 3: Theories and concepts. Acessível in: <http://www.worksproject.be> Capter 10,

HOOGE, L. MARKS, G. The Making of a Policy: The Struggle Over European Integration (1999). In: KITSCHOLT, H., LANGE, P. MARKS, G. & STEPHENS, J. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press. pp.70-97.

HUWS, Ursula. [2001]. *Der Mythos der "Weightless Economy"*. In: www.linksnet.de/artikel.php?id=211 acessado em 30 de novembro de 2007

HUWS, Ursula, RAMIOUL, Monique. (2007) Globalization and the restructuring of value chains. In: HUWS, Ursula (ed). *The Transformation of Work in a Global Knowledge Economy Towards a conceptual framework*. Work package 3: Theories and concepts. pg 13 - 30 acessível in: <http://www.worksproject.be> – acessado em 10/01/2009

HYMAN, Richard (2005). Europeização ou erosão das relações laborais? (2005) In: ESTANQUE, Elísio et ali (org). *Mudanças no trabalho e ação sindical. Brasil e Portugal no contexto da transnacionalização*. São Paulo: Cortez , pg 15 - 44

ILO (2007). *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, 5th Edition. CD-Rom version. ILO

JACKMAN (1998). The Impact of the European Union on Unemployment and Unemployment Policy. In: HINE, David. KASSIM, Hussein (eds). *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*. London: Routledge, pg 231

JACOBSSON, Kerstin (1999). *Employment Policy in Europe - A New System of European Governance?* SCORE Rapportserie 1999:11. Stockholm: SCORE/Stockholm University

JESSOP, Bob (1993). *Towards a Schumpeterian Workfare State?* Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy (1993) . Acessível in: <http://eprints.lancs.ac.uk/202/01/E-1993b-KWS-SPE.DOC>, acessado em: 10/01/2009

JACKMANN, Richard (1998). The Impact of the European Union on Unemployment and Unemployment Policy. In: HINE, David. KASSIM, Hussein (eds) *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*. London.: Routledge, 244 pg

JOHN, Klaus-Dieter (2007). Die Soziale Marktwirtschaft im Kontext des europäischen Integrationsprozesses – Befund und Perspektiven. In: Hauff, Michael von (ed): *Die Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft*. Marburg, Metropolis-Verlag, pg 396

JOHNSON, Alilish (2005). *European Welfare States and Supranational governance of social policy*. New York: Palgrave, pg 256

JØRGENSEN, Henning. MADSEN, Per K. (eds.)(2007): *Flexicurity and Beyond*. Finding a new agenda for the European Social Model. Copenhagen: DJØF Publishing, 614 pg

KALECKI, Michael (1980). Três caminhos para o pleno emprego. In: MIGLIONI, Jorge (org). *Kalecki*. São Paulo, Ática. Coleção grandes cientistas sociais. pg 75 a 97

KASTEN, Gabriele. SOSKICE, David (1999). *Möglichkeiten und Grenzen von Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Discussion Paper FS I 99 – 303. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 74 pg

KAUFMANN, Inge. SCHWAN, Alexander (2007). *Flexicurity auf Europas Arbeitsmärkten – Der schmale Grat zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Internationale Politikanalyse, Berlin, November acessível em <http://library.fes.de/pdf-files/id/05008-20071129.pdf>

KELLER, Berndt. SEIFERT, Hartmut(2002). *Flexicurity - Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?* IN: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35. Jg./2002, pg 90 a 107

KENNER, Jeff (1999). *The EC Employment Title and the „Third Way”: Making soft Law work?* In: The international Journal of Cooperative Labour Law and Industrial Relations No15, pg 33–60

KEUNE, Maarten (2008). *Between innovation and ambiguity. The role of Flexicurity in labour market analysis and policy making*. WP 2008.04. Brussels: ETUI-REHS 27 pg

KEUNE, Maarten. JEPSEN, Maria (2007). *Not balanced and hardly new: the European Commission’s quest for Flexicurity*. WP 2007.01. Brussels: ETUI-REHS 44pg

KLAMMER, Uta. TILLMANN, Katja(2001). Flexibilität und Soziale Sicherung – eine vielschichtige Herausforderung für politische Gestaltung. IN: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit (Herausgeber) *Notiert in NRW: Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*. Dusseldorf, Dezember 2001, pg 2 – 24

KOCKA, Jurgen (2001). *Thesen zur Geschichte und Zukunft der Arbeit*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/2001, pg 8 a 13

KOCYBA, Hermann (2007). *Die Bedeutung der Kategorie Wissen für den Wandel der Arbeit*. In: *Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis* Nr. 2, 16. Jg, Juni 2007, Schwerpunkt, pg 43 – 48

KOHN, Anita (2004) *Economia de Serviços*. São Paulo: Campus, 256 pg

KRINGS, Bettina J. (2007). *Die Krise der Arbeitsgesellschaft*. In: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis* Nr. 2, 16 Jg., Juni 2007 pg 4 – 12

KRONAUER, Martin. LINNE, Gudrun (Ed). (2005). *Flexicurity*. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin (edition sigma), 423 pg

LESCHKE, Janine. WATT, Andrew (2008a). *Job quality in Europe*. WP 2008.07. Brussels: ETUI-REHS 42 pg

LESCHKE, Janine. WATT, Andrew (2008b). *Putting a number on job quality? Constructing a European Job-Quality -Index*. WP 2008.03 Brussels: ETUI-REHS 26 pg

LINDBERG, Assar. SNOWER, Dennis (1989). *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge: MITm 285 pg

MAJONE, Giandomenico. (1996). *Regulating Europe*. London and New York: Routledge, 305pg

MARX, Karl (1998). A Lei Geral da Acumulação Capitalista. IN: MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1998. Vol. I, cap. XXIII.

MASQT/WSI (2001) Notiert in NRW. *Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*. Dusseldorf: MASQT 766 pg

MATTOSO, Jorge (1995). *A Desordem do Trabalho*. São Paulo: Página Aberta, 210 pg

MATTOS, Fernando A.M. de (2001). *Transformações nos Mercados de Trabalho dos Países Capitalistas Desenvolvidos a partir da Retomada da Hegemonia Americana*. Tese de Doutorado. Campinas/SP:[s.n.] 315 pg

MEADOWS, Donella H et ali (1973). *Limites do Crescimento*. Um relatório para o Projeto de Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. São Paulo: Perspectiva, 203 pg

MELLO, João M. Cardoso de (1997). A contra- revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição. FIORI, José Luis (org.) *Poder e dinheiro*. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 6ª ed. pg 15 – 24

MORETTO, Amilton (2001). *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: [s.n.], Dissertação de Mestrado, 143 pg

NEGT, O. (2001). *Arbeit und menschliche Wurde*. Göttingen: Steindl, 752 pg

NORTH, Michael (2005). *Deutsche Wirtschaftsgeschichte*. Ein Jahrtausend im Überblick. 2. ed. Munchen: C.H.Beck, 657 pg

OCDE (2004). *OCDE Employment Outlook 2004*. Paris, OCDE

OECD (1997). *The OECD Jobs Strategy. Making Work Pay. Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*. Paris: OECD,

OCDE (1994). *The OCDE Jobs Study: Evidence and Explanations and Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OCDE, 55 pg

OFFE, Claus (2004). The European model of 'social' capitalism. Can it survive European integration? In: MILLER, Max . *Worlds of Capitalism*. Institutions, governance and economic change in the era of globalization. London/New York: Routledge pg 146 – 178

_____ (1999). Staat, Markt und Gemeinschaft. Wandel und Widersprüche der sozialen und politischen Ordnung. In: ANSELM, Elisabeth. FREYTAG, Aurelius. Marschitz, Walter. MARTE, Boris (ed). *Die neue Ordnung des Politischen*. Die Herausforderungen der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt/Main; New York: Campus, 1999, pg. 89 – 110

_____ . (1994). *Capitalismo desorganizado*. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Editora Brasiliense, 2ª edição 322 pg

PFARR, Heide(2007). *Flexicurity – Ein Konzept für das Arbeitsrecht der Zukunft?* In: WSI-Mitteilungen 8/2007, acessível in: http://www.boeckler.de/wsi_mitteilungen acessado em 08 de abril de 2008

PIERSON, Christopher. FORSTER, Anthony. JONES, Erik (1998). *The Politics of Europe: (Un)employment Ambivalence*. In: TOWERS, Brian. TERRY, Mike (eds). *Industrial Relations Journal: European Annual Review 1997*. London:Wiley- Blackwell, pg 5 a 22

PIERSON, Paul. LIEBFRIED, Stephan (1995). Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. IN LEIBFRIED, Stephan. PIERSON, Paul (eds). *European Social Policy Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: The Brookings Institutions, Pg 1 – 39

PINTO, Giovana C. de Resende (2008). *O Mercado de Trabalho e a Seguridade Social na Holanda e na Dinamarca sob o Contexto Europeu*. Campinas, Sp: [s.n.], 173pg

POCHMANN, Marcio (2002). *O emprego na globalização*. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 151 pg

POLANYI, Karl (1957). *A grande Transformação*. Rio de Janeiro, Campus, 349 pg

REICH, Robert (1994) *O trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21*. Rio de Janeiro: Educator, 318 pg

RHEIN, Thomas (2003). *Neue Leitlinien der EU für 2003*. Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie. IAB Kurzbericht, no. 14, 2003, Bielefeld: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) pg 1-7

RODGERS, Gerry (2006). *Labour Market Flexibility and Decent Work*. Presentation at UNDESA Development Forum on productive employment and decent work 8-9 May 2006. New York: UN, 12pg

ROTH, Christian. SCHMID, Josef (2006). *Steuerungsprobleme in der Europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik*. Acessível in: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/steuerungsprobleme.pdf> acessado em 17/07/2009, 23 pg

ROTHER, Thomas (2009). *Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf*. IAB-Kurzbericht Nr. 13, Mai 2009. Bielefeld: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), 8 pg

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) (1995). *Pós-Neoliberalismo*. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 205 pg

SCHÄFER, Armin (2002). *Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“*. MPIfG Discussion Paper 02/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2002, acessível in: www.mpi-fg-koeln.mpg.de, acessado em 10/01/2009, 54 pg

SCHARPF, Fritz W. (2002) 'The European social model: coping with the challenges of diversity', In: *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.

_____. (1996). Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In Marks, G. et al (ed). *Governance in the European Union*, London: Sage. Pg 15-39

SCHMID. Gunther. KULL, Silke (2004). *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“*. Berlin: WZB, acessível em <http://www.wz-berlin.de/ars/ab/>; acessado pela última vez em 10 de janeiro de 2009, 24 pg

SEIFERT, Hartmut (2006). *Was hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gebracht?* in: WSI-Mitteilungen 11/2006; http://www.boeckler.de/169_84493.html acessado em 26/09/2009; 12 pg

SIEBERT, Horst (1997). *Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe*. In *Journal of Economic Perspectives* Vol. 11 No 1, pg 37-54

SILVA, Luz Antonio Machado (2003). Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade com categorias de entendimento. In: SANTANA, M. RAMALHO, J.R. (orgs.). *Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003 cap 6 pg 142 – 178

STIGLITZ, Joseph. (2002) *Globalization and its discontents*. New York: Norton 304 pg

STEHR, Nico (2001). *Moderne Wissensgesellschaften*. In: APuZ B 36/2001, pg 713 - 733

STREECK, Wolfgang (2000). Competitive solidarity: rethinking the “European social model”. IN: HINRICHS, K. KITSCHOLT, H. WIESENTHAL, H. (eds). *Kontingenz und Krise*. Frankfurt am Main: Campus, pg 245 – 261

_____. (1996) Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? IN: Marks, G. et al. *Governance in the European Union*. London: Sage pg 64 -94

_____. (1995) ‘From Market to State Building ? Reflections on the Political Economy of European Social Policy’, in S. Leibfried, Stefan. Pierson, Paul (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: Brookings Institutions; .pg 389-431 361.61094 Eu74

STROHMEIER, Gerd (2007) . *Die EU zwischen Effektivität und Legitimität*. IN: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 2007/10 pg 24 – 30

TANGIAN, Andranik (2008) *On the European Readiness of Flexicurity*: Empirical Evidence with OECD/HBS Methodologies and Reform Proposals. WSI Diskussionspapier nr 160. Dusseldorf: WSI, 32 pg

_____. (2007a) *Flexibility–Flexicurity–Flexinsurance*: Response to the European Commission's Green Paper "Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century". WSI-Diskussionspapier Nr. 149. Hans-Böckler-Stiftung: Dusseldorf, 32pg

TANGIAN, Andranik (2007b) *Is work in Europe decent?* A study based on the 4th European survey of working conditions 2005. WSI-Diskussionspapier 157. Hans-Böckler-Stiftung: Dusseldorf, pg 28

_____. (2006) *European Flexicurity*: concepts (operational definitions), methodology (monitoring instruments) and policies (consistent implementations) (paper at the expert meeting on *Flexicurity* strategies and the implications of their adoption at the European level). WSI Diskussionspapier nr. 148. Dusseldorf: WSI; 54 pg

TEAGUE, Paul (1999). *Economic Citizenship in the European Union: Employment Relations in the New Europe*. London: Routledge, 228 pg

TIDOW, Stefan (1998). *Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes*: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines politischen Prozesses. FEG Arbeitspapier Nr. 18. Marburg. Forschungsgruppe europäische Gemeinschaften, 78 pg

TRENKEL, Norbert (2004). *Arbeitskritik und soziale Emanzipation*. Eine Replik auf Kritiken am Manifest gegen die Arbeit In: Krisis, nr 28 volume 1, Outubro 2004. Pg 120 - 142

URIARTE, Oscar E. (2002). *A Flexibilidade*. São Paulo: LTr, 112 pg

UHLIG, Harald (2007). *Regional Labor Markets, Network, Externalities and Migration: The Case of German Reunification* • Kiel Working Papers 1311. Kiel: Kiel Institut for the World pg 30 acessível in: <http://www.ifw-kiel.de/prog2/p2ra1.htm>, acessado em 17/09/2009

WENGENROTH, Ulrich (1997). Germany: Competition abroad – cooperation at home, 1870 – 1990. IN: CHANDLER, Alfred. AMATORI, Franco. HIKINO, TAKASHI (ed). *Big business and wealth of nations*. Cambridge: University Press, 1997, pg 139 a 175

WILTHAGEN, T. TROS, F. (2004) *The concept of "Flexicurity"*: a new approach to regulating employment and labour markets, *Transfer*, 10 (2), 166–186.

VALENDUC, Gerard et ali (2007). New career trajectories and occupational identities. In: HUWS, Ursula (ed). *The transformation of work in a global knowledge economy towards a conceptual framework*. Work package 3: Theories and concepts. pg 119 - 146, acessível in <http://www.worksproject.be>

Referência Bibliográfica Documentos Oficiais³⁵⁰

CEC (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES) (2008). *A European Economic Recovery Plan*. COM(2008) 800 final. Brussels, 26.11.2008

CEC (2007a). *Integrated guidelines for growth and jobs (2008-2010)*. Communication from the commission to the spring European Council. COM(2007) 803 final. Brussels, 11.12.2007

CEC (2007b) *Relações de Trabalho na Europa, 2006*. (Diretório Geral Emprego, Questão social e igualdade de oportunidades) (DG V). Acessível em http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/reports_de.htm, acessado em 15 de maio de 2009

CEC (2006) LIVRO VERDE *Modernizar o direito do trabalho* para enfrentar os desafios do século XXI COM(2006) 708 final Bruxelas, 22.11.2006

CEC (2005) „*Integrated guidelines for growth and jobs (2006-2008)*” Communication from the commission to the spring European Council. COM(2004). Brussels,

CEC (2003). *Building the Knowledge Society*. Social e human capital interactions. Staff working paper SEC(2003) 652 . with the support of the High Level Group "Employment

CEC (1999a), *Community Policies in Support of Employment*. COM(99)127. Luxembourg: OOPEC

CEC (1999b), Commission's *Recommendations for the Broad Guidelines* of the Economic Policies of the Member States and the Community. Luxembourg: OOPEC

CEC (1999c), *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*. COM(99)347. Luxembourg: OOPEC

CEC (1998a). *The Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide*. Luxembourg: OOPEC

CEC (1998b), *Modernising the organisation of work – A positive approach to change*. COM (98). Luxembourg: OOPEC

CEC (1997a). Green Paper: *Partnership for a New Organization of Work*. COM(97) 128 final. Luxembourg: OOPEC.

CEC (1997b), *Modernising and Improving Social Protection* in the European Union. COM (97) 102. Luxembourg: OOPEC.

³⁵⁰ Todos estes documentos podem ser acessados pelo site da Comissão da União Europeia: www.ec.europa.eu.

CEC (1996a). Action for Employment in Europe: A *Confidence Pact*. CSE (96) I final. Luxembourg, OOPEC

CEC (1994) *White Paper on European Social Policy: A Way forward for the Union*. COM(94) 333 final of 27 July 1994, Luxembourg: OOPEC

CEC (1993) *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The challenges and ways forward into the 21st century*, COM(93)700 final, 5 December 1993, Brussels.

CEU (2007)(Council of the European Union). Council conclusions. *Towards Common Principles of Flexicurity*. 16201/07 - SOC 523 - ECOFIN 503 Brussels, 6 December 2007

CEU (2000), Document from the Presidency: *Employment, Economic Reforms and Social Cohesion - towards a Europe based on innovation and knowledge*. 12 January.

EC (European Commission) (2009). *The Lisbon Strategy*. Acessível in: <http://www.ec.europa.eu>; acessado pela última vez em 15 de março de 2009

EC (2008a) : *Europe in figures – Eurostat yearbook 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 566 pp.

EC (2008b): *Employment in Europe 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 283 pp.

EC (2008c). *The Social Situation in the European Union 2007 — Social Cohesion through Equal Opportunities*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 219 pp.

EC (2008d). *Regions of the European Union – A statistical portrait — 2009*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 53 pp.

EC (2007). *10 Years of European Employment Strategy*. Brussels: European Commission.

EC (2004) *Facing the challenge*. (Kok-Report II), Brussels: European Commission.

EC (2003) *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe*. (Kok-Report I). Brussels: European Commission.

EC, WILTHAGEN, Ton. (2007) *Flexicurity Practices*. Rapporteur of the European Expert Group on *Flexicurity*. Brussels,

European council (2005). Bruxeles European council, 22 and 23 March 2005. *Conclusions of the Presidency*.

European Council (2000) Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, *Conclusions of the Presidency*.

European Council (1998a), Vienna European Council, 11-12 December 1998, *Conclusions of the Presidency*.

European Council (1998b) Cardiff European Council, 15-16 June 1998, *Conclusions of the Presidency*.

European Council (1997) Luxembourg European Council, 12-13 December 1997, *Conclusions of the Presidency*.

European Council (1994) *Essen European Council*, 9-10 of December 1994, SN 300/64, Brussels

EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition), (2007a). *Varieties of Flexicurity*: reflections on key elements of flexibility and security. Background paper. Dublin: Eurofound; acessível em www.eurofound.europa.eu, acessado em maio de 2008

EUROFOUND (2007b). *Restructuring and employment in the EU: The impact of globalization*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, acessível in: <http://www.eurofound.europa.eu/publications>, acessado em 10/01/2009

KEG (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2002). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. *Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie - eine Bestandsaufnahme*, Brüssel, 17.07.2002, KOM (2002) 416 endgültig

APÊNDICES

Apêndice A – Os Tratados da União Europeia

Quadro Apêndice A: Os Tratados da União Europeia³⁵¹

Em vigor	Base legal	Instituição criada	Objetivo
23/07/1952	Tratado de Paris	CECA(1)	Criar o mercado comum de aço e carvão
01/01/1958	Tratados de Roma	CEE (2)	Construir a Comunidade Econômica Européia; criação da união alfandegária
01/01/1958	Tratados de Roma	EURATOM	Coordenação comum da produção e do uso da Energia Atômica
01/07/1967	Tratado de Fusão	CE (composta por CECA, CEE e EURATOM) (3)	Fusão das esferas governamentais européias (CECA, CEE e EURATOM)
01/07/1987	Ato único Europeu	Mercado interno europeu	Realizar o mercado interno até 1992
01/11/1993	Tratado de Maastricht	União Européia (UE)	Criação da União Européia; criar a União Monetária até 1999; “critérios de Maastricht”
01/05/1999	Tratado de Amsterdam	União Econômica e Monetária (UEM)	Inclusão do Título VI sobre a União Monetária e o Título VIII sobre Políticas de Emprego
01/02/2003	Tratado de Nice		Reforma das Instituições para o alargamento da UE em 2004
---	Constituição para a Europa	Constituição	Não ratificado
(previsto 2009)	Tratado de Lisboa	UE e CE como uma única pessoa jurídica	Aumentar a democracia na União Europeia

(1) Comunidade Européia do Carvão e do Aço – extinto em 23/07/2002

(2) Comunidade Econômica Européia – em 1992 transformado na Comunidade Europeia (CE); Tratado da Comunidade Europeia

(3) Comunidades Européias – vem a ser, em 1992, a União Europeia

³⁵¹ Os textos dos Tratados podem ser acessados em http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm

Apêndice B – Os Estados Membros da União Europeia

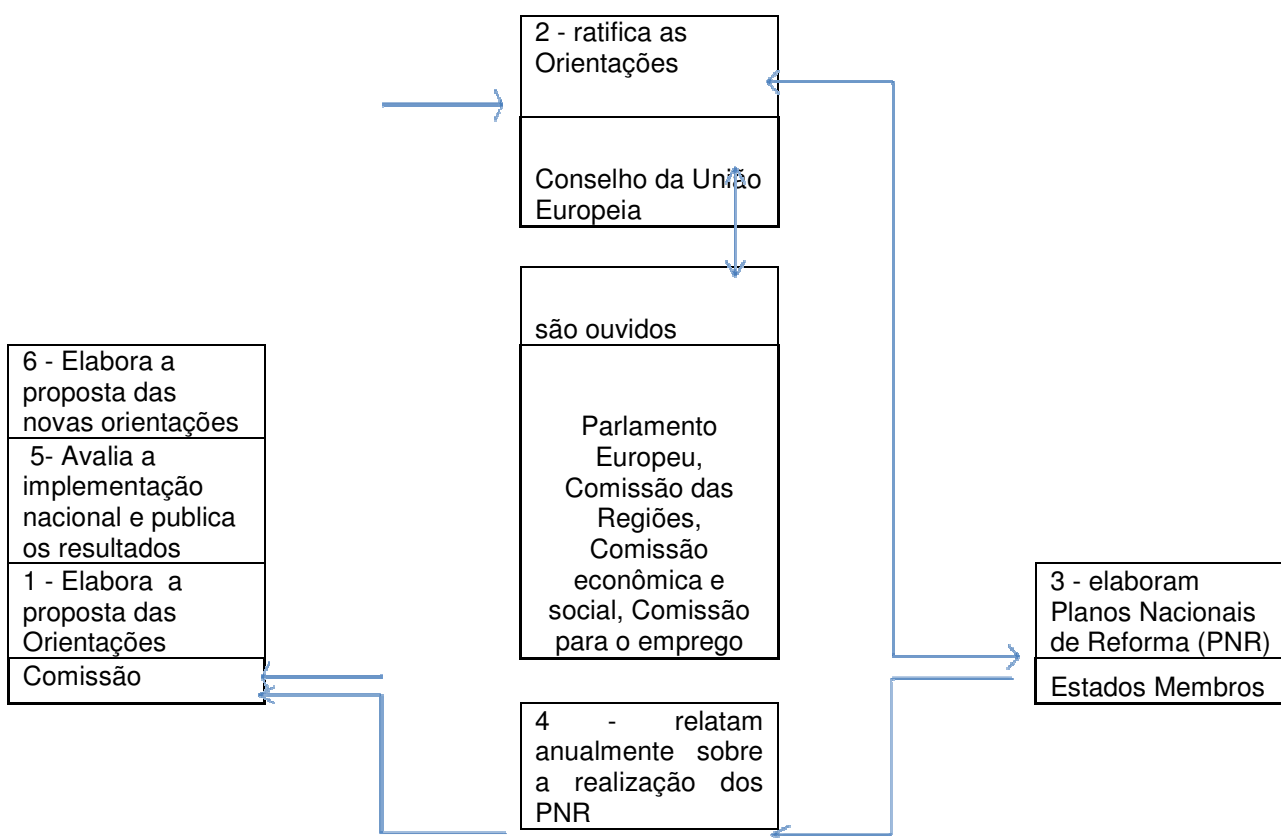
Quadro Apêndice B: União Europeia - Estados Membros por Ano de Adesão – 2007

Ano de Adesão	Estado-membro	Na língua nacional	Sigla	Eu-6	Eu-12	Eu-15	Eu-25	EU 27
1951	Alemanha	Deutschland	DE	x	x	x	x	X
1951	Bélgica	België / Belgique / Belgien	BE	x	x	x	x	X
1951	França	France	FR	x	x	x	x	X
1951	Itália	Italia	IT	x	x	x	x	X
1951	Luxemburgo	Luxembourg	LU	x	x	x	x	X
1951	Países Baixos	Nederland	NL	x	x	x	x	X
1973	Dinamarca	Danmark	DK		x	x	x	X
1973	Irlanda	Éire	IE		x	x	x	X
1973	Reino Unido	United Kingdom	GB		x	x	x	X
1981	Grécia	Ελλάδα	GR		x	x	x	X
1986	Espanha	España	ES		x	x	x	X
1986	Portugal	Portugal	PT		x	x	x	X
1995	Áustria	Österreich	AT			x	x	X
1995	Finlândia	Suomi	FI			x	x	X
1995	Suécia	Sverige	SE			x	x	X
2004	Chipre	Κύπρος	CY				x	X
2004	Eslováquia	Slovensko	SK				x	X
2004	Estônia	Eesti	EE				x	X
2004	Hungria	Magyarország	HU				x	X
2004	Letônia	Latvija	LV				x	X
2004	Lituânia	Lietuva	LT				x	X
2004	Malta	Malta	MT				x	X
2004	Polônia	Polska	PL				x	X
2004	República Checa	Česká Republika	CZ				x	X
2007	Bulgária	България	BG				x	X
2007	Eslovênia	Slovenija	SI					X
2007	Romênia	România	RO					X

Apêndice C – O Método de Coordenação Aberta (MCA)³⁵²

1. A Comissão elabora a proposta para as orientações (EPG) e o entrega ao Conselho da União Europeia
2. O Conselho da União Europeia, após ouvir o Parlamento Europeu, o Comitê das Regiões, o Comitê para assuntos econômicos e sociais, ratifica as orientações, direcionadas aos Estados Membros
3. Os Estados Membros elaboram um Plano Nacional de Ação (PNA) (desde 2005, Plano nacional de Reforma/PNR) e elaboram anualmente um relatório sobre a realização deste Plano, entregue a Comissão e ao Conselho
4. A Comissão e o Conselho avaliam os Planos nacionais, a Comissão publica os resultados no relatório anual “*Employment in Europe*”. Além disso, a Comissão pode formular orientações específicas para os Estados Membros, a serem ratificados pelo Conselho.
5. A partir dos resultados re-inicia o processo. Desde 2005, as orientações são dadas para um período de três anos

Gráfico Apêndice C: Método da Coordenação Aberta



³⁵² Vede uma avaliação do método em³⁵²: Scharpf (1996) (neo-voluntarismo) Tidow (1998) (governança), Goetschy (1999) (história), Jacobsson (1999) (governança e método), Offe (2005) (modelo social europeu), Schäfer (2002) (governança), European Council (2005) (avaliação da EEE), Pouchet et alii (2009) (avaliação da Estratégia de Lisboa)

Apêndice D – A composição da Taxa de Desemprego

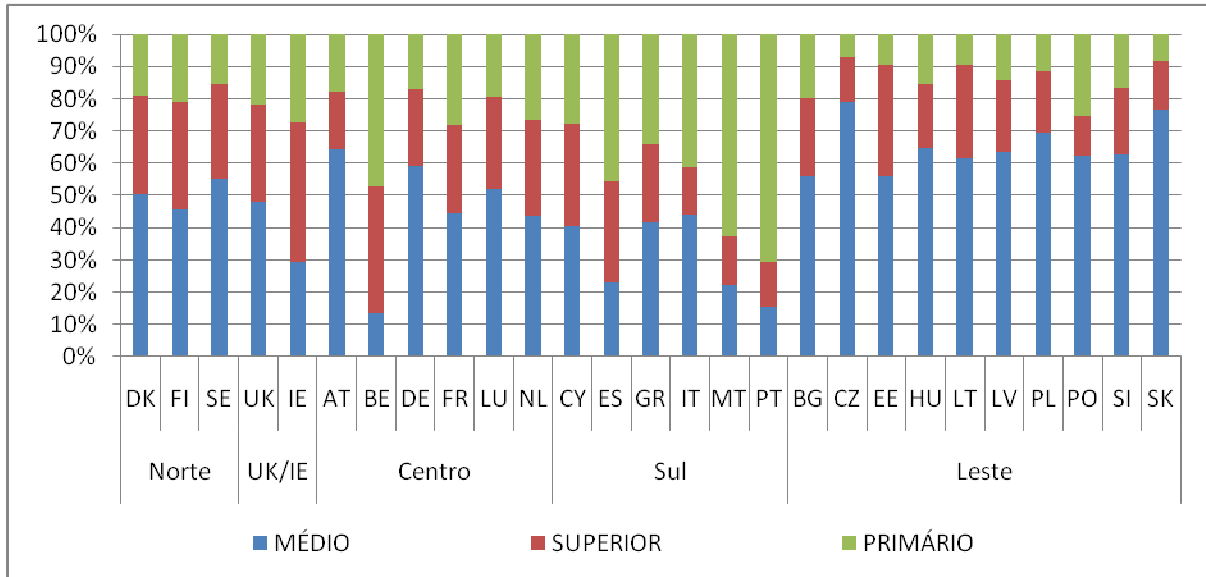
Tabela Apêndice D: EU - 27 – A composição da Taxa de Desemprego – 2006
como percentual do total da PEA

geo/taxa		Taxa de Desemprego					
		Total	Longa duração	Masculina	Feminina	< 25 anos	> 24 anos
Norte	DK	3,9	0,8	3,3	4,5	7,7	3,2
	FI	7,6	1,9	7,4	8,1	18,7	6,2
	SE	7,0	1,1	6,9	7,2	21,3	5,1
IE/UK	IE	4,4	1,4	4,6	4,1	8,6	3,5
	UK	5,3	1,2	5,7	4,9	41,1	3,8
Central	BE	8,3	4,2	7,4	9,3	20,5	7
	LU	4,7	1,4	3,5	6,2	16,2	3,9
	NL	4,3	1,7	3,5	4,4	6,6	3,4
	AT	4,7	1,3	4,4	5,2	9,1	4
	DE	10,3	5,5	10,2	9,4	12,5	9,4
	FR	8,8	4	8,7	10,4	23,2	7,9
Sul	IT	6,8	3,4	5,4	8,8	21,6	5,5
	ES	8,5	1,8	6,3	11,6	17,9	7,3
	GR	8,8	4,8	5,6	13,6	25,2	7,5
	MT	7,1	2,9	6,5	8,9	16,3	5
	PT	7,7	3,8	6,5	9	16,3	6,7
	CY	5,3	0,9	4	5,4	10,4	3,9
Leste	EE	5,9	2,8	6,2	5,6	12	5,2
	LT	5,6	2,5	5,8	5,4	9,8	5,2
	LV	6,8	2,5	7,4	6,2	12,2	6
	BG	10,1	5	8,6	9,3	19,5	7,9
	CZ	7,1	3,9	5,8	8,8	17,5	6,2
	HU	7,4	3,4	7,2	7,8	19,1	6,5
	PL	13,8	7,8	13	14,9	29,8	11,7
	RO	6,4	4,2	8,2	6,1	21,4	5,7
	SI	5,7	2,9	4,9	7,2	13,9	5
	SK	13,3	10,2	12,3	14,7	26,6	11,7
EU-27		7,2	3,7	7,6	8,9	17,2	7

fonte: Eurostat - elaboração própria

Apêndice E – EU 27 - PIA por nível de escolaridade

Gráfico Apêndice E: EU – 27 – Estados Membros – pessoas de 25 a 64 anos por nível de escolaridade - 2007



Fonte: Eurostat – elaboração própria

Apêndice F: Permanência no Emprego

**Tabela Apêndice F: Permanência no Emprego, em alguns países da União Europeia
- 1995 a 2007**

País	Intervalo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dinamarca	1 a <3 anos	14,98	17,65	19,98	14,97	16,79	16,78	17	17,31	16,03	14,85	14,79	14,67	17,55
	3 a <5 anos	10,14	10,31	11,15	14,78	13,44	14,42	14,4	15,01	16,89	16,39	15,18	13,87	12,64
	5 a <10 anos	23,02	20	18,16	17,03	18,9	18,12	19,9	19,56	21,33	21,87	23,19	22,52	19,55
	10 anos e mais	32,30	33,25	33,48	33,1	32,07	30,3	28,35	28,43	27,15	27,66	27,35	26,94	26,39
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
França	1 a <3 anos	13,01	13,04	13,57	9,152	8,576	10,38	10,99	11,49	9,513	8,121	8,067	8,259	8,742
	3 a <5 anos	11,60	10,68	9,819	10,74	11,09	10,88	11,46	12,4	13,54	14,22	12,85	11,43	10,96
	5 a <10 anos	19,38	20,7	21,39	21,78	20,96	19,03	18,21	17,87	18,96	20,03	21,74	23,94	23,92
	10 anos e mais	44,57	44,44	43,83	46,08	46,59	46,35	45,17	45,06	46,3	46,46	45,96	44,35	43,53
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alemanha	1 a <3 anos	11,67	15,6	15,33	10,68	11,42	12,57	12,62	12,54	12,17	9,909	10,71	10,27	10,9
	3 a <5 anos	10,93	12,84	11,46	11,57	10,93	10,43	10,86	12,28	13,15	13,84	12,32	10,72	10,09
	5 a <10 anos	14,77	22,38	24,18	25,13	24,4	22,1	19,9	18,77	19,18	20,52	22,18	23,51	23,24
	10 anos e mais	28,01	36,29	36,18	38,09	37,94	39,89	41,37	42,28	42,79	43,34	42,32	42,04	41,91
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Itália	1 a <3 anos	10,06	10,79	11,81	8,869	9,079	9,243	9,658	9,832	9,651	9,951	10,37	9,668	10,11
	3 a <5 anos	10,53	9,372	8,782	9,677	9,971	10,36	10,68	11,89	12,39	13,89	13,49	12,44	11,16
	5 a <10 anos	22,02	23,08	22,66	21,8	20,33	18,55	18,48	18,38	20,17	20,44	22,29	23,76	24,58
	10 anos e mais	46,76	45,96	45,94	47,82	48,87	49,86	48,92	47,71	46,6	45,73	43,42	43,42	42,65
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Países Baixos	1 a <3 anos	14,84	16,15	15,22	11,78	14,72	13,41	13,32	14,82	13,45	11,29	9,383	9,296	10,57
	3 a <5 anos	13,59	12,46	10,53	10,92	11,25	11,7	13,2	14,26	15,74	17,28	15,22	12,17	10,26
	5 a <10 anos	24,82	25,56	25,54	25,16	22,39	17,74	16,16	16,59	19,83	22,43	25,92	28,33	27,13
	10 anos e mais	36,45	37,48	36,09	39,43	40,13	35,18	35,03	35,07	33,54	33,2	33,59	33,19	32,79
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Reino Unido	1 a <3 anos	16,22	17,37	18,8	13,64	14,59	14,55	14,02	15,24	14,53	14,19	14,36	15,25	15,19
	3 a <5 anos	12,72	11,33	11,22	13,77	14,11	14,86	15,33	15,8	16,56	16,92	16,13	15,32	15,38
	5 a <10 anos	23,41	23,22	21,3	22,38	20,55	19,74	20,01	20,11	22,29	22,38	23,96	24,64	24,4
	10 anos e mais	32,76	33,13	32,93	33,37	34,32	34,18	33,34	32,49	31,47	31,1	30,19	30,04	29,82
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

fonte: OECD:Stat -elaboração própria

Universo: Pessoas assalariadas de 25 a 64 anos

Apêndice G: Os Empregos no setor de serviços

**Tabela Apêndice G: EU - 15 Ocupações no setor de serviços em alta e em baixa
– 1996 - 2006**

Ocupação/ país	EU15	NL	DK	DE	FR	IT	UK	Sul*
Dirigentes	12,2	-16,9	9,6	-4,8	12,9	180,2	2,9	-21,8
Profissionais graduados e liberais	16,2	-9,0	16,5	18,3	25,5	2,2	-8,3	3,3
Técnicos	26,6	39,3	23,7	8,5	7,2	51,0	54,4	35,5
Trabalhadores em Escritórios	-10,8	-19,1	-27,3	-4,3	-17,0	-19,9	-18,1	-22,5
Prestadores de serviços	10,8	-1,5	12,7	9,1	5,9	-27,2	15,6	-2,2
Trabalhadores industriais	-7,2	-37,0	-17,3	-8,8	-14,3	-5,6	-22,2	-24,4
Trabalhadores braçais	-13,5	-27,5	-15,9	-20,7	-15,6	-17,2	-23,6	-23,9
Trabalhadores sem formação	20,9	14,3	-3,5	14,2	24,7	-2,8	28,4	-13,9

fonte: Eurostat - elaboração própria

* Portugal, Grécia, Espanha

Apêndice H – Taxa de Emprego

Tabela Apêndice H: EU-27: Estados Membros - Taxa de Emprego - 2007

Região		Total	Homens	Mulheres	Pessoas acima de 54 anos	
EU 27		65,4	72,5	58,3	44,7	
IE/U K	Norte	DK	77,1	73,4	58	43,3
		FI	70,3	63,6	50,6	29,7
		SE	74,2	73,8	61,9	50,9
	Central	IE	69,1	66	57,6	42,6
		UK	71,5	64,8	52,8	41,4
		AT	71,4	67,9	62,2	53,4
		BE	62	72,5	58,3	44,7
		FR	64,6	74,7	64	51,5
		DE	69,4	73,4	58	43,4
		LU	64,2	69,3	60	38,3
NL	76	72,5	64,4	57,7		
Sul	CY	71	77,4	60,6	53,8	
	GR	61,4	74,8	57,3	46	
	IT	58,7	73,2	65,9	60	
	MT	54,6	80	62,4	55,9	
	PT	67,8	64	50,9	33,1	
	ES	65,6	81	73,2	58,6	
Leste	BG	61,7	73,4	58	43,3	
	CZ	66,1	73,4	58	43,3	
	EE	69,4	68,7	55,3	34,4	
	LV	68,3	74,9	47,9	42,4	
	LT	64,9	76,2	54,7	44,6	
	HU	57,3	70,7	46,6	33,8	
	PL	57	72,3	56,1	32	
	RO	58,8	72,9	35,7	28,5	
	SI	67,8	82,2	69,6	50,9	
	SK	60,7	78,4	64,4	38,6	

fonte: Eurostat - elaboração própria

Apêndice I

**Tabela Apêndice I: EU - 15 Taxa de Emprego de pessoas entre 55 e 64 anos
- 1996 e 2007**

geo\time		Total			Homens			Mulheres		
		1996	2007	Diferença	1996	2007	Diferença	1996	2007	Diferença
Norte	DK	49,1	58,6	9,5	61,7	64,9	3,2	37,1	52,4	15,3
	FI	35,4	55,0	19,6	37,8	55,1	17,3	33,3	55,0	21,7
	SE	63,4	70,0	6,6	66,7	72,9	6,2	60,5	67,0	6,5
UK/IE	IE	39,7	53,8	14,1	59,2	67,9	8,7	20,2	39,6	19,4
	UK	47,7	57,4	9,7	57,1	66,3	9,2	38,7	48,9	10,2
Centro	BE	21,9	34,4	12,5	31,8	42,9	11,1	12,4	26,0	13,6
	LU	22,9	32,0	9,1	35,5	35,6	0,1	10,8	28,6	17,8
	NL	30,5	50,9	20,4	41,4	61,5	20,1	19,7	40,1	20,4
	AT	29,1	38,6	9,5	41,6	49,8	8,2	17,3	28,0	10,7
	DE	37,9	51,5	13,6	47,8	59,7	11,9	28,2	43,6	15,4
	FR	29,4	38,3	8,9	33,6	40,5	6,9	25,5	36,2	10,7
Sul	IT	28,6	33,8	5,2	43,9	45,1	1,2	14,5	23,0	8,5
	ES	33,2	44,6	11,4	50,0	60,0	10,0	17,6	30,0	12,4
	GR	41,2	42,4	1,2	59,8	59,1	-0,7	24,3	26,9	2,6
	PT	47,3	50,9	3,6	62,7	58,6	-4,1	34,3	44,0	9,7
EU-15		36,3	46,5	10,2	47,3	55,3	8,0	25,8	38,1	12,3

fonte: Eurostat - elaboração própria

Apêndice J:**Tabela J: EU-15 - Estados Membros - diferença da Taxa de Emprego por gênero e idade - 1996 - 2007**

Geo		Geral		Pessoas acima de 54 anos	
		HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
EU	EU-27	2,5	6,9	6,8	9,9
	EU-15	3,6	8,9	8,1	12
Norte	DK	0,5	4,1	2,2	12,1
	FI	5,9	8,2	17	21,7
	SE	4,8	4,6	7,8	6,6
IE/UK	IE	8,3	14,7	9	18
	UK	0,9	2,4	7,9	10,4
Centro	AT	1,3	5,8	9,5	11
	BE	1,6	8,8	11,2	13,1
	FR	2,4	7,6	7,3	11,2
	DE	2,8	8,7	12,2	14,9
	LU	-2	10,8	0,2	15,7
	NL	3,4	11,6	17,2	20,2
Sul	GR	2,8	8,6	0	2,3
	ES	11,7	20,1	8,8	12
	IT	4,2	10,2	3,1	8,2
	PT	-1,7	5,4	-4,6	7,9

Fonte: Eurostat - elaboração própria

Apêndice K – Empregos Temporários – 1995 - 2007

Tabela Apêndice K: EU-15 - Empregos temporários 1995 – 2007

em % do total de empregos dependentes

Geo		1995-99	2000-04	2005-07
Norte	DK	10,9	9,6	9,5
	FI		13,5	16,3
	SE	15,4	14,9	16,7
IE/UK	IE	8,2	4,4	5,3
	UK	7,1	6,2	5,6
	AT	7,0	7,9	9,0
Centro	BE	7,1	8,5	8,9
	DE	11,7	12,4	14,0
	FR	13,2	14,2	13,4
	LU	2,6	4,0	6,1
	NL	11,8	14,3	16,5
Sul	IT	8,2	12,2	13,0
	GR	11,6	13,0	
	PT	14,9	20,6	20,6
	ES	33,5	31,9	27,5
EU-15		12,3	13,4	14,5

fonte: Eurostat - elaboração própria

Anexos

Anexo A

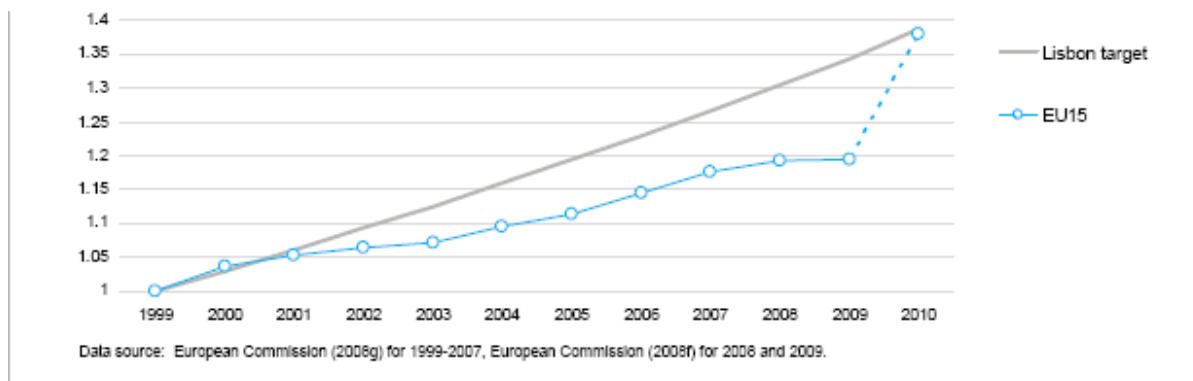
Quadro Anexo A : ETUI - Índice de qualidade de emprego (JQI – Job Quality Index)

Indicador	Subindicador	Descrição	Peso
Renda	Salário nominal	Salário nominal individual in PPS; Diferenciado por gênero,	70
	Insuficiência de Renda (In-work poverty)	Empregados em famílias com renda familiar disponível abaixo de 60% da mediana nacional	30
Empregos atípicos	Empregos temporários involuntários	Jornada abaixo de 30hs semanais por falta de outra opção, como % do total dos empregados	50
	Empregos em tempo parcial involuntários		50
Equíbrio entre tempo trabalhado e vida laboral (Working time and work-life balance)	Jornada de trabalho estendida	Acima de 48 horas semanais	25
	Média dos trabalhadores com horários fora do expediente normal	Sábado, Domingo, matutino, noturno	25
	Emprego em tempo parcial voluntário	Jornada abaixo de 30hs semanais por opção própria, como % do total dos empregados	25
	Concordância entre jornada de trabalho e compromissos familiares/sociais	Percepção subjetiva	25
Condições de Trabalho e Segurança no Emprego	Medo de perder o emprego (dentro de seis meses)	Percepção subjetiva	25
	Intensidade do Trabalho	Trabalho em velocidade muito alta, com data limites muito curtos e sem tempo suficiente para terminar a tarefa	25
	Autonomia no Trabalho	Pode escolher/ mudar a sequência de tarefas, métodos de trabalho, velocidade do trabalho	25
	Fatores físicos do trabalho	Exposição a fatores prejudiciais à saúde (no ambiente, por produtos, por movimentos repetitivos, etc.)	25
Desenvolvimento da qualificação profissional e carreira	Aprendizado ao longo da vida (<i>indicador life-long learning</i> da LFS)	% da população (24-64 anos) que participando de programas de educação/formação profissional durante quatro semanas, antes da LFS	60
	Carreira	Percepção subjetiva de ter boas perspectivas de fazer carreira no emprego	40
Representação de interesses coletivos	Abrangência da Negociação coletiva		40
	Densidade da sindicalização		30
	Consulta sobre mudanças na organização do trabalho		30

Extraído e resumido de: LESCHKE, WATT (2008:13s) – tradução livre

Anexo B

Gráfico Anexo B: EU 15 – Evolução do GDP e objetivo da Estratégia de Lisboa (1999=1)



Fonte:ETUI (2009:16)